

[illegible]

Centre d'Estudis Sociològics
sobre la Vida Quotidiana
i el Treball

Equipo de investigación editor:

Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball – QUIT

Institut d'Estudis del Treball

Universitat Autònoma de Barcelona

Campus UAB – Avda. de l'Eix Central, edifici B – 08193 Bellaterra

Telf. 93 5812405 | quit@uab.cat

Dirección de la edición: Fausto Miguélez

© de los artículos: Fausto Miguélez, Ramon Alós, Pilar Carrasquer, Andreu Lope, Óscar Molina, Alberto Pastor, Albert Recio, Joan Rodríguez-Soler, Joan Miquel Verd

Diseño y maquetación: Isabel Hernández

Noviembre 2015

<http://ddd.uab.cat/record/142865>

Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014

Equipo de investigación:

Fausto Miguélez (dirección)

Ramon Alós, Pilar Carrasquer, Andreu Lope, Óscar Molina,
Alberto Pastor, Albert Recio, Joan Rodríguez-Soler,
Joan Miquel Verd, Alejandro Godino

Bellaterra (Cerdanyola del Vallès) | Barcelona

Dipòsit Digital de Documents

Universitat Autònoma de Barcelona



Edición digital: <http://ddd.uab.cat/record/142865>

Noviembre 2015



Este libro digital se publica bajo licencia *Creative Commons*, cualquier persona es libre de copiar, distribuir o comunicar públicamente la obra, de acuerdo con las siguientes condiciones:



Reconocimiento. Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



No Comercial. No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



Sin obra derivada. Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

No hay restricciones adicionales. No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

Fausto Miguélez Lobo

fausto.miguel@uab.cat

Ramon Alós-Moner

ramon.dealos@uab.cat

Pilar Carrasquer Oto

pilar.carrasquer@uab.cat

Andreu Lope Peña

andreu.lope@uab.cat

Óscar Molina Romo

oscar.molina@uab.cat

Alberto Pastor

albert.pastor@uab.cat

Albert Recio

albert.recio@uab.cat

Joan Rodríguez-Soler

Juan.Rodriguez.Soler@uab.cat

Joan Miquel Verd

joanmiquel.verd@uab.cat

Alejandro Godino Pons

alejandro.godino@uab.cat

DIAGNÓSTICO SOCIO-ECONÓMICO SOBRE
LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN ESPAÑA, 2012-2014

RESUMEN EJECUTIVO

Fausto Miguélez (dirección)

Ramon Alós, Pilar Carrasquer, Andreu Lope,

Oscar Molina, Alberto Pastor, Albert Recio,

Joan Rodríguez-Soler, Joan Miquel Verd y Alejandro Godino

Bellaterra (Cerdanyola del Vallès) | Barcelona

Dipòsit Digital de Documents

Universitat Autònoma de Barcelona



ÍNDICE

1. Objetivos de este informe-diagnóstico	1
Véase el capítulo 1 "Introducción: políticas de empleo en España, 2012-2014" en: https://ddd.uab.cat/record/142871	
2. Desempleo y empleo durante la crisis	3
Véase el capítulo 2 "Desempleo y empleo durante la crisis" en: https://ddd.uab.cat/record/142884	
3. El marco normativo del empleo	6
Véase el capítulo 3 "El marco normativo del empleo" en: https://ddd.uab.cat/record/142887	
4. Políticas económicas y empleo	10
Véase el capítulo 4 "Políticas económicas y empleo" en: https://ddd.uab.cat/record/142888	
5. El apoyo a los parados	14
Véase el capítulo 5 "Las políticas de apoyo a los parados" en: https://ddd.uab.cat/record/142889	
6. Las políticas activas de empleo	16
Véase el capítulo 6 "Las políticas activas de empleo: el nuevo modelo de políticas activas" en: https://ddd.uab.cat/record/142924	
7. Las políticas de formación	19
Véase el capítulo 7 "Las políticas de formación" en: https://ddd.uab.cat/record/142925	
8. El fomento de la contratación: incentivos a la contratación y al empleo autónomo	23
Véase el capítulo 8 "El fomento del empleo en España: incentivos a la contratación y al empleo autónomo" en: https://ddd.uab.cat/record/142912	
9. Las mujeres en la políticas de empleo	26
Véase el capítulo 9 "Las mujeres en las políticas de empleo" en: https://ddd.uab.cat/record/142917	
10. Políticas para los jóvenes	31
Véase el capítulo 10 "Políticas de empleo dirigidas a jóvenes" en: https://ddd.uab.cat/record/142923	
11. ¿Son posibles nuevas políticas de empleo?	34
Véase el capítulo 11 "Un Delphi sobre las políticas de empleo" en: https://ddd.uab.cat/record/142926	
Véase el capítulo 12 "Conclusiones generales" en: https://ddd.uab.cat/record/142927	

1. OBJETIVOS DE ESTE INFORME-DIAGNÓSTICO

Nuestro principal objetivo ha sido realizar un diagnóstico que permita seguir la evolución de las políticas de empleo 2012-2014, en relación con el periodo precedente y en comparación con aspectos relevantes en otros países de la Unión Europea. Las políticas han implicado optar por ciertos instrumentos legales, sociales y económicos en vez de otros, opciones que hemos analizado y, por supuesto, nos permite contemplar resultados. Nos hemos preguntado también si los resultados referidos al empleo, esto es, básicamente la disminución del paro y el incremento del empleo durante 2014, tienen que ver con las políticas de empleo puestas en práctica o dependen de otros factores económicos internos o son resultado de factores externos a la economía española. Un segundo objetivo, más específico, se refiere a las políticas activas, dado que estas van dirigidas a potenciar las posibilidades de los parados para volver al empleo o, cuando menos, para no perder competencias para el momento en que la economía vuelva a crecer y se cree empleo. En este aspecto hemos analizado la capacidad de los nuevos instrumentos de políticas activas que en este periodo la administración ha desarrollado para cumplir con ese cometido.

Hemos podido llegar a conclusiones generales sobre el grado de adecuación de las políticas de empleo –para lo cual también hemos contado con la opinión de muchos expertos y con gestores de las mismas, como se verá– aunque los datos existentes y la escasa cooperación de la Administración nos han impedido llegar a un verdadera test de eficacia de las políticas activas, al menos de algunas de ellas, que podría ser llevado a cabo, tal como indica la metodología aceptada en la academia, comparando las posibilidades de inserción de quienes han seguido una determinada medida y de quienes no la han seguido, manteniendo estables otras variables. Una evaluación de eficacia que en este país no es habitual y debiera serlo para saber si los recursos públicos están bien gastados.

Las políticas de empleo no pueden considerarse desvinculadas de las políticas macroeconómicas. De estas últimas dependerá que se dediquen más o menos recursos al impulso al crecimiento y al empleo, especialmente las que se llaman “políticas industriales” y a las políticas del mercado de trabajo, tanto pasivas como activas. Más o menos recursos serán determinantes para que la recuperación sea más

o menos rápida y la calidad del empleo sea aceptable. Pero las políticas de empleo no dependen sólo del volumen de recursos que se les dedica, sino que están vinculadas también a las opciones políticas generales. Por ejemplo, un enfoque más keynesiano o un enfoque más neoliberal tendrán consecuencias diferentes sobre la regulación del mercado de trabajo y las prestaciones y subsidios al desempleo, todo lo cual acabará incidiendo sobre la creación de empleo y la calidad del mismo.

Por otro lado, cabe subrayar que las políticas siempre corrigen, si son eficaces, en una dirección o en otra, el juego de oferta y demanda, porque ponen en escena algún aspecto de interés más general que los meramente individuales y empujan en esa dirección con normas, con recursos económicos, con incentivos, con restricciones o con sanciones. Esto vale para las políticas económicas, las fiscales, las distributivas, las sanitarias, las educativas. Por tanto, también vale para las políticas de empleo. Si creemos que es importante analizar las políticas de empleo es porque pensamos que éstas pueden y deben contribuir en forma importante a dar un impulso al crecimiento con empleo y empleo de mejor calidad que el que la crisis ha destruido. Por supuesto, las políticas de empleo también podrían ser eficaces en la destrucción de un tipo de empleo determinado o en la creación de otro de peor calidad. Es así porque son políticas y detrás de las políticas hay orientaciones ideológicas y opciones concretas por unos u otros intereses.

Por tanto vamos a suponer que la política asuma la posibilidad de que se cree más y mejor empleo y ponga los instrumentos para ello, porque esto pueda responder mejor al interés general. Para conseguir esto habrá que superar los argumentos que señalan que la enorme deuda acumulada impide contar con recursos para llevar a cabo políticas como las que, podemos suponer, en crisis deberían dar el impulso para volver a crecer y hacerlo de manera más sostenible, por ejemplo. Habrá que buscar caminos de disminución más parsimoniosa de la deuda.

Una tradición académica que podríamos calificar de keynesiana en lo económico y socialdemócrata en lo político, y que sería nuestra hipótesis de trabajo, ha entendido que las políticas de empleo son intervenciones públicas que se dan cuando el mercado de trabajo no cumple con alguno de estos dos objetivos: crear empleos suficientes y que estos sean concordes con la formación de la gente y las necesidades de una gran mayoría. Evidentemente, dichas políticas asumen que es el mercado el que debe crear la mayor parte del empleo (Banyuls y otros 2005), y que la administración sólo complementa. Hacen referencia a cuatro tipos de intervenciones públicas: (1) En primer lugar, acordar normas (en forma de leyes, decretos, disposiciones) o apoyar la negociación de los actores sociales al respecto, que

constituyen el marco regulatorio del mercado de trabajo. Legislar con consenso o sin consenso suele cambiar bastante las cosas. (2) Además, dedicar recursos que directamente (creando empleo público) o indirectamente (demandando servicios a las empresas o dando incentivos a estas para que creen empleo) o impulsando nuevos sectores, inciden en la creación o mejora del empleo. Estas políticas pueden indicar y apoyar cambios hacia un modelo productivo que sea específico del país, pero más resistente ante las crisis. (3) En tercer lugar, apoyar económicamente a quienes han perdido el empleo (políticas pasivas del mercado de trabajo); en la crisis actual hay cambios, como disminución de la cuantía de la prestación y alargamiento del desempleo, asociación de la prestación con obligatoriedad de formación u otras políticas activas, cambios que conviene analizar. (4) Por último, mejorar las posibilidades que tienen de encontrar empleo aquellos que lo han perdido o están en riesgo de perderlo, anticipándose a este riesgo (políticas activas del mercado de trabajo). La mera activación y flexi-seguridad, impulsadas por la UE en los últimos años, parecen fracasar antes y durante la crisis, por ello se abre la necesidad de explorar nuevas alternativas.

2. DESEMPLEO Y EMPLEO DURANTE LA CRISIS

España es uno de los países europeos en los que el empleo resulta más afectado por la crisis económica y financiera desatada a finales de 2007, con unas tasas de paro que multiplican por 2,5 la tasa media de de la UE-28 o por 5 la de Alemania. No es hasta finales de 2013 que la economía española empieza a recuperar empleo (cuarto trimestre si se atiende a los datos desestacionalizados de la EPA) y el número de personas en paro inicia un cierto retroceso; un retroceso que se debe más a reducción de la población en edad laboral que a la creación neta de empleo. Con todo, a finales de 2014 la cifra total de empleo aún dista, en más de 3 millones, de la existente a finales de 2007, y el número de personas en desempleo supera en unos 3,5 millones al de aquella fecha. Los datos de inicios de 2015 no permiten asegurar una firme sostenibilidad en un cambio de tendencia, sobre todo en términos de calidad del empleo.

A las cifras de personas en paro, habría que añadir los ausentes de las estadísticas del mercado laboral español, entre ellas las personas que dejan de buscar empleo por considerar que no tienen oportunidad de hallarlo, lo que afecta en especial a jóvenes y a mujeres; y las cerca de dos millones de personas que entre 2011

y 2014 han decidido emigrar (autóctonos) o re-emigrar o retornar a sus países de origen, en el caso de inmigrantes.

A finales de 2014 hay 5,5 millones de personas en paro, el 61% de larga duración (más de un año en el desempleo) o el 44% de muy larga duración (más de dos años) y con cerca de medio millón de hogares con ningún perceptor de ingresos. Puede hablarse, pues, de una preocupante cronificación del desempleo: un colectivo muy importante de población afronta muy serias dificultades de inserción o de reinserción en el empleo. Esto afecta especialmente a jóvenes, pero también a personas de edades más avanzadas, situación que en numerosas ocasiones va asociada a riesgos de pobreza y de exclusión social, que se han acentuado con los recortes en las políticas sociales. Por su parte, el empleo inicia ese año 2014 una modesta recuperación, 433 mil empleos netos creados en 2014, cuando a lo largo de 2013 aún se destruyeron, siempre en términos netos, 204 mil.

¿Qué características básicas tiene el empleo creado? Los datos apuntan que se concentra en muy pocas actividades: el 12,5% sólo en servicios de comidas y bebidas. Si se le añade administración pública y defensa, comercio al por menor y actividades de construcción, se constata que uno de cada tres nuevos empleos creados pertenece a esas actividades; y si se agregan las actividades de asistencia en establecimientos residenciales, industria de la alimentación, fabricación de vehículos de motor y actividades de consultoría de gestión empresarial, alcanza a uno de cada dos nuevos empleos. Por su parte, destacan por seguir destruyendo empleo las actividades de agricultura, comercio al por mayor, servicios financieros, industria de fabricación de material y equipo eléctrico, y actividades relacionadas con la informática.

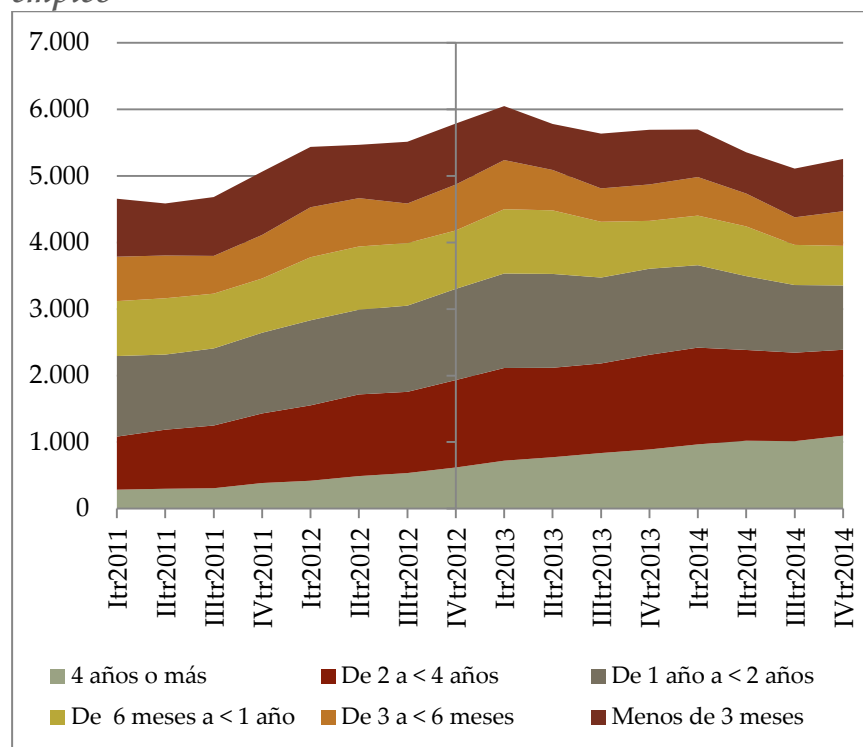
Las ocupaciones que mayor expansión experimentan en términos de empleo a lo largo del año 2014 son, por este orden: trabajadores de servicios de restauración, trabajadores de obras estructurales en construcción, dependientes de tiendas y almacenes, representantes y agentes comerciales, profesionales de la cultura y el espectáculo, recepcionistas y telefonistas, operadores de instalaciones y maquinaria, trabajadores de acabado de construcción, trabajadores de la industria de la alimentación, y camareros y cocineros. En estas diez ocupaciones se han creado, en términos netos, un total de 336 mil empleos en 2014, una buena parte del nuevo empleo, lo que es indicativo de las tendencias hacia las que apunta la recuperación económica en España, que como se ha visto se mantienen al menos hasta el primer semestre de 2015. En España pierde peso la industria y ocupan un creciente espacio los servicios privados habitualmente designados como poco cualificados. Además, la Comisión Europea sitúa a España como uno de los países de la UE-28 con menor

proporción de empleo en actividades intensivas en conocimiento. La gran concentración del nuevo empleo, en pocas actividades económicas y ocupaciones, sugiere que hay pocas variaciones respecto al modelo productivo de los primeros años de este siglo. Si a ello se añade que el empleo creado es modesto en términos cuantitativos y sobre todo de escasa calidad, puede concluirse que se está favoreciendo una salida de la crisis frágil y socialmente injusta.

A lo largo de 2014 aumenta el empleo indefinido pero mucho más el empleo temporal; el 78,7% de las personas que han accedido a un empleo tienen contrato temporal, en buena parte de breve o muy breve duración. También aumenta considerablemente el trabajo a tiempo parcial, que afecta al 16% de los asalariados, mucho más a mujeres (un 26,1%) que a hombres (un 7,6%); de todos ellos, dos de cada tres dicen no encontrar empleo a jornada completa. El trabajo a tiempo parcial en muchas ocasiones se combina con un contrato temporal, lo que afecta también más a mujeres que a hombres. Puede concluirse, pues, que en estos últimos años aumenta el empleo de baja calidad. De ahí que se haya estimado que el empleo precario afecta a uno de cada tres trabajadores, mucho más a jóvenes, mujeres, inmigrantes, población con pocos estudios, en empleos no cualificados y ocupados sobre todo en agricultura, otros servicios, construcción, comercio y hostelería; un empleo precario que adquiere una creciente presencia en el mercado laboral en España y que muestra signos de cronificación y bloqueo; esto es, que las personas afectadas se hallan atrapadas en el tiempo en dicha situación. Pero muchos siguen buscando empleo, como se puede ver en el gráfico.

Finalmente, el análisis de flujos ha permitido constatar una muy elevada rotación en el mercado laboral español: aproximadamente hasta unos dos millones de personas transitan cada trimestre entre el paro y el empleo o viceversa. Se trata de una flexibilidad laboral muy elevada, que afecta especialmente a determinados colectivos, pues otros se hallan enquistados en el paro (los 2,3 millones de personas en paro de larga o muy larga duración, ver gráfico), mientras que sólo cerca de 11 millones de personas llevan más de cinco años en su empleo actual. Este es un mercado laboral que, como han puesto de manifiesto diversos expertos, se caracteriza por su elevada segmentación que traza diferencias según género, edad o cohorte, origen social (medido a partir de los estudios) y origen geográfico; son unas diferencias que la gestión de la crisis económica parece acentuar.

Evolución del número de parados en España según tiempo que llevan buscando empleo



Fuente: elaboración propia con microdatos de la EPA.

3. EL MARCO NORMATIVO DEL EMPLEO

En el trienio 2012-2014 se produce una auténtica transformación del marco normativo del trabajo por cuenta ajena. Los cambios son tantos y de tanta intensidad que bien puede hablarse de una *transmutación o cambio de modelo*, por cuanto se produce una modificación de todos los aspectos que lo conforman jurídicamente (contratación, negociación colectiva, condiciones de trabajo, intermediación, Seguridad Social). Como ocurrió en el año 1994, la situación de crisis económica se convierte en la justificación para aprobar una normativa excepcional de principios y lógicas que forman parte del ADN del Derecho del Trabajo. Y también, como ocurrió con aquella reforma y como ha sido tradicional en todas las normas de crisis, se trata de cambios que, en principio, vienen para quedarse. Sólo en situaciones muy concretas, el legislador hace alguna referencia a una hipotética recuperación de tasas de desempleo inferiores al 15% como elemento que desactivaría alguna de las medidas adoptadas. Por el contrario, algunas de las limitaciones que el legislador ha dispuesto para la negociación colectiva se erigen en diques que tratan de limitar que

la autonomía colectiva pueda desarrollar, al menos en algunos ámbitos, una recuperación y mejora de los derechos perdidos.

Se reforman todas las dimensiones de la relación laboral, incidiéndose tanto en los aspectos vinculados al acceso al empleo (contratación con el nuevo contrato de trabajo indefinido de apoyo a los emprendedores o la reforma de la contratación a tiempo parcial), al desarrollo de la relación laboral (la jornada de trabajo, el ejercicio del poder de dirección empresarial como mecanismo de adaptación de las condiciones de trabajo), a la salida (nueva regulación del despido colectivo, reducción de las cuantías indemnizatorias del despido improcedente o nueva regulación del despido por absentismo justificado) y a la propia protección social (nuevo marco jurídico de la jubilación o del desempleo).

Aunque las normas aprobadas son muchas, puede destacarse una serie de elementos comunes que las caracterizan. En primer lugar, la desatada producción normativa. Se dictan más de 23 normas con rango de ley, de las cuales más de la mitad (13) son Reales decreto-leyes, un tipo normativo que, por mandato constitucional, debería reservarse para las situaciones «de extraordinaria y urgente necesidad», por cuanto suponen que el Gobierno invada el terreno propio del legislativo, hurtando o, como mínimo, restando importancia al debate parlamentario. La unilateralidad de la normativa, segundo rasgo, también se aprecia en la ausencia de diálogo social en su elaboración. La práctica totalidad de las normas se aprueban de espaldas al diálogo social y en algún caso, en contra del mismo. Una contradicción que ocurre precisamente con la que es la norma más significativa e importante del periodo, el Real Decreto-ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, con un contenido que desconoce, y contradice, el Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva que pocos días antes (25 de enero de 2012) habían firmado los agentes sociales. En relación a la falta de diálogo social, ha de señalarse que ello contraviene uno de los principios de las políticas de flexiseguridad que dicen inspirar la reforma y las recomendaciones de la Comisión europea y el Parlamento europeo. Esta ausencia de diálogo social en la elaboración de las normas reformadoras, aunque no afecta a su validez, sí les resta eficiencia y calidad normativa como destacan esas mismas recomendaciones y los operadores jurídicos. El tercero de los elementos comunes a la mayoría de estas normas, es su clara voluntad flexibilizadora de la normativa laboral y la correlativa reducción de los niveles de protección dispensados por el Derecho del Trabajo. La flexiseguridad, que se presenta como su lógica subyacente, constituye más un argumento retórico que una realidad. Bajo el argumento de la creación de empleo, o cuando menos de la

evitación de su destrucción, la presencia de elementos de flexibilidad es constante mientras que los elementos que deberían contribuir a facilitar la seguridad no sólo se omiten sino que se debilitan (flexibilización del régimen de despido, reforma de sistema de Seguridad Social).

La voluntad flexibilizadora es especialmente evidente cuando se analizan los cambios que se incorporan en la regulación del poder de dirección empresarial. Casi todas las reformas se orientan a potenciar los poderes de dirección del empresario, aumentando su capacidad para introducir unilateralmente cambios en las condiciones de trabajo (por ejemplo, en el reconocimiento del poder unilateral de distribuir irregularmente hasta el 10% de la jornada, facultad que antes requería el acuerdo en convenio), una concepción que se justificaba en la necesidad de incrementar la flexibilidad interna como vía para reducir la utilización del despido como mecanismo de ajuste. Sin embargo, esta justificación se diluye cuando, el legislador, al mismo tiempo, facilita la flexibilidad de salida. El RDL 3/2012 y la Ley 3/2012 suponen la aprobación de medidas que tienen como principal efecto un abaratamiento y liberalización del despido improcedente y de los despidos colectivos.

La calidad del empleo pasa a un segundo plano, lo que resulta especialmente evidente en la reforma operada en el contrato de trabajo a tiempo parcial. Configurado inicialmente como una modalidad contractual que había de servir para permitir una conciliación del trabajo con la vida personal y familiar del trabajador, se convierte ahora en un clarísimo instrumento de gestión flexible del trabajo al servicio del interés empresarial y de las estadísticas de empleo. También el nuevo contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores presenta importantes quiebras desde la perspectiva de la protección del empleo, debido a la previsión legal imperativa de un periodo de prueba de un año que garantiza que el empresario pueda extinguir dicho contrato unilateralmente, sin causa y sin indemnización.

Los cambios afectan también al rol desarrollado por los sujetos que intervienen en las relaciones laborales. Así, la reforma supone un claro retroceso del papel desarrollado por la Administración Pública como garante de intereses públicos en el ámbito laboral. Se propicia un repliegue de la intervención de la Administración pública en ámbitos como el de la intermediación y la colocación en el mercado de trabajo o el de la propia gestión de las relaciones laborales. En el primero de los ámbitos, el legislador, tras reconocer la insuficiencia de los servicios públicos de empleo, renuncia a adoptar medidas que favorezcan su eficiencia, para potenciar las empresas de trabajo temporal. Es, sin embargo, en el ámbito de los despidos

colectivos donde se produce el cambio de mayor intensidad en lo que se refiere a la posición y función de la Administración Pública. Si con anterioridad al RDL y a la Ley 3/2012, la Administración debía autorizar los despidos colectivos, en la actualidad ha desaparecido ese requisito, limitándose su papel a efectuar tareas de control, asistencia y mediación entre las partes, algo que sucede en relación al proyecto de despido colectivo que pasa a ser dominado por la iniciativa empresarial, sin perjuicio de los deberes de consulta con la representación legal de los trabajadores y su eventual fiscalización judicial.

El papel de los agentes sociales también sufre un fuerte embate. Los cambios introducidos en el marco normativo de la negociación colectiva traslucen un debilitamiento de la eficacia del convenio colectivo sectorial como instrumento eficiente en el diseño de marcos laborales de referencia y, en definitiva, una pérdida de protagonismo de los agentes sociales en la regulación de las condiciones de trabajo. La priorización del convenio de empresa, la voluntad de garantizar la eventual inaplicación del convenio sectorial a través de acuerdos de empresas o la intención del legislador de que la finalización de la vigencia del convenio determine su total pérdida de eficacia, evidencian que bajo el discurso de la mera adaptabilidad del convenio a los cambios de los ciclos económicos subyace el objetivo real de debilitar la negociación colectiva como instrumento de determinación de las condiciones de trabajo. La potenciación de la empresa como ámbito de negociación a expensas de la negociación sectorial viene a consagrar una suerte de microcorporativismo, en el que esta deviene un microcosmos ajeno e independiente de cualquier consideración y eventual actuación macro que pueda desarrollarse a nivel sectorial. La OIT ha advertido que ello puede suponer un riesgo de fragmentación de la negociación colectiva, pérdida de cobertura convencional e incremento de la desigualdad salarial (Organización Internacional del Trabajo 2014); también el Parlamento europeo abunda en la crítica, en su Resolución, de 13 de marzo de 2014.

Respecto a la Seguridad Social, la lógica predominante en las reformas ha sido la de contención del gasto, frente a la de protección social, y ello aunque se hayan dictado normas que trataban de aliviar situaciones como el desempleo de larga duración. La insuficiencia de las prestaciones reconocidas y su limitado alcance subjetivo coinciden en su lógica con las importantes restricciones operadas en relación a otras prestaciones como son la jubilación. Normas como del Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, sobre el Programa Extraordinario de Activación para el Empleo destinado a mejorar la «empleabilidad» y dotar de nuevas oportunidades

al colectivo de desempleados de larga duración con responsabilidades familiares en un contexto de 3,3 millones de desempleados de larga duración, resultan claramente insuficientes. El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, reduce la cuantía de la prestación contributiva por desempleo a partir de los 180 días. A destacar, sobre todo, la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social que implica una importante transformación de nuestro modelo de Seguridad Social, al suponer el inicio de un tránsito de un sistema de reparto a un modelo de capitalización en el que se producirá una disminución de las cuantías de las pensiones ofrecidas por el sistema público de seguridad Social.

4. POLÍTICAS ECONÓMICAS Y EMPLEO

En este capítulo se aborda el papel que han jugado las políticas económicas en la generación de empleo. La recesión económica iniciada en 2008 puso en evidencia que además de una crisis financiera la economía española padecía un grave desequilibrio productivo que estaba en la base de sus problemas en forma de déficits exteriores persistentes y de excesiva dependencia de la actividad constructora. Por esto cabe preguntarse si las políticas llevadas a cabo han permitido transformar la estructura productiva local y crear las bases de un nuevo modelo productivo más equilibrado y estable.

En primer lugar se constata la incidencia de las políticas macroeconómicas en la generación de empleo. Se constata que las políticas de austeridad llevadas a cabo en los primeros años de la actual legislatura provocaron una recaída en la recesión e incrementaron el desempleo. El crecimiento reciente ha estado fundamentalmente impulsado por el consumo interno y por la paralización de las políticas de recortes del gasto público. En otra dirección el sector exterior que mejoró sus desequilibrios con la crisis (básicamente por la caída del consumo interno) vuelve a presentar una tendencia al déficit con la recuperación del consumo, lo que es indicativo de la persistencia de los problemas de especialización productiva del país.

Evolución del PIB y sus componentes (tasas de crecimiento)

Año	PIB	Consumo hogares	Consumo público	Form.Bruta Capital	Dem. Inter.	Export.	Import.
2012	-2,1	-2,9	-3,7	-8,1	-4,2	1,2	-6,3
2013	-1,2	-2,3	-2,9	-3,8	-2,7	4,3	-0,5
2014	1,4	2,4	0,1	3,4	2,3	4,2	7,6

Fuente: Banco de España

En segundo lugar se aborda el análisis de las políticas industriales adoptadas en los últimos años. Políticas que presentan una clara continuidad con las desarrolladas en períodos anteriores y que están en gran parte determinadas por las orientaciones emanadas de la Unión Europea. Se constata especialmente la inexistencia de líneas de actuación orientadas a promover nuevos sectores de actividad ya que las políticas dominantes son fundamentalmente transversales. Se destaca además que algunas de las políticas sectoriales practicadas o bien tienen una limitada eficacia para desarrollar el empleo local (políticas de promoción del consumo en el sector motor), o han frenado el desarrollo de nuevos sectores emergentes (políticas energéticas) o simplemente tratan de recuperar actividades tradicionales (medidas orientadas a promover la recuperación de la actividad inmobiliaria). Pero en su conjunto no han sido eficaces a la hora de promover un cambio sustancial de la actividad económica local.

Esto se refleja en las variaciones sectoriales del empleo. El crecimiento del empleo al final del período estudiado muestra que los sectores más dinámicos vuelven a ser los mismos de la fase anterior, particularmente el binomio turismo-construcción, lo que refuerza la evidencia de que no se ha producido un sustancial cambio sectorial y por tanto existe la posibilidad que los problemas del pasado vuelvan a renacer en forma de déficits exteriores crecientes y generación de burbujas. La caída del gasto público en I+D constituye otro factor limitante del cambio de especialización productiva.

Variación sectorial del empleo desde 2008 en España (en miles de empleos y en tasas de variación)

Ramas de actividad	2008T1-2011T1		2011T1-2014T1		2014T1-2015T1	
	(000)	en %	(000)	en %	(000)	en %
Total	-2193,8	-10,6	-1475,6	-8,0	504,2	3,0
A Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	-92,1	-10,6	31,1	4,0	-91,7	-11,3

B Industrias extractivas	-10,5	-19,6	-9,5	-22,0	-5,2	-15,5
C Industria manufacturera	-776,4	-25,0	-266,3	-11,4	114,9	5,6
D Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	7,8	10,7	8,8	10,9	10,3	11,5
E Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	5,1	4,4	-13,2	-10,9	22,5	20,9
F Construcción	-1180,1	-44,0	-557,3	-37,2	118,5	12,6
G Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	-285,6	-8,8	-130,4	-4,4	83,7	3,0
H Transporte y almacenamiento	-40,9	-4,3	-79,6	-8,7	-9,4	-1,1
I Hostelería	-81,4	-5,8	-55,8	-4,2	87,1	6,9
J Información y comunicaciones	-20,4	-3,8	-20,7	-4,0	7,9	1,6
K Actividades financieras y de seguros	-54,6	-10,4	-7,3	-1,6	-18,8	-4,1
L Actividades inmobiliarias	-28,8	-23,4	1,8	1,9	6,2	6,5
M Actividades profesionales, científicas y técnicas	-44,1	-4,9	-34,8	-4,1	61,2	7,4
N Actividades administrativas y servicios auxiliares	-3,7	-0,4	-61,1	-6,6	43,7	5,1
O Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria	223,1	17,9	-184,7	-12,6	48,5	3,8
P Educación	55,8	4,7	-45,7	-3,7	-10	-0,8
Q Actividades sanitarias y de servicios sociales	218,3	18,1	-25,2	-1,8	14	1,0
R Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	40,7	13,9	-4	-1,2	18,4	5,6
S Otros servicios	-74,9	-16,9	31,2	8,5	6,1	1,5
T Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico; actividades de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio	-52,6	-7,1	-52	-7,5	-3,7	-0,6
U Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales	1,3	59,1	-0,9	-25,7	0	0,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA

Por último, se considera el papel que ha tenido la estrategia de centrar la competitividad en el ajuste salarial. En primer lugar se consideran las evidencias de la existencia de un ajuste sectorial. Evidencias de compleja medición por el hecho que los cambios en la composición del empleo distorsionan a menudo la percepción de la realidad. Todas las fuentes consultadas indican, sin embargo, que este ajuste ha tenido lugar y que los costes laborales españoles se han abaratado con respecto a la media europea. Con datos de la Encuesta de Estructura Salarial se muestra, además, que el ajuste salarial ha sido desigual y ha afectado de forma más aguda a los

sectores de servicios donde ya predominaban los bajos salarios con anterioridad a la crisis. De hecho se trata de una situación que también se ha producido en otros países donde ha tenido lugar una política de ajuste salarial. En la medida que el mayor ajuste de salarios se registra en actividades de servicios que no entran en el comercio exterior, es dudoso que pueda justificarse por razones de competitividad, en la que intervienen de forma crucial otros factores, como la tipología de los bienes que se producen, el tipo de cambio etc. Es algo que refleja, por otra parte, el hecho que a pesar de persistir el ajuste salarial la vuelta al crecimiento económico se traduce en un renacimiento de las importaciones (a pesar de que esta se produce en un momento de extrema moderación del precio del petróleo y las materias primas que constituyen una de las principales partidas de importación).

Coste laboral por hora en la Unión Europea y España (en €/hora)

	UE	€	España	ESP/UE	ESP/€
2004	19,8	21,5	16,5	83,3	76,7
2008	21,5	25,5	19,4	90,2	76
2012	23,9	28,5	21,1	88,3	74
2013	24,2	28,9	21,2	87,6	73,3
2014	24,6	29,2	21,3	86,5	72,9

Fuente: Eurostat y elaboración propia

En resumen podemos concluir de nuestro análisis:

Que las políticas de ajuste han impactado claramente en la destrucción de empleo y que la congelación de las mismas ha contribuido al crecimiento del empleo

Que las políticas industriales aplicadas no han contribuido a transformar la base de especialización de la economía española y que el nuevo crecimiento está teniendo lugar, sobre todo, por una recuperación del modelo anterior, lo que sugiere la posibilidad de reaparición de problemas futuros y de límites a la expansión del empleo

Que ha tenido lugar un proceso de ajuste salarial pero este ha sido más intenso en las actividades de servicios y es dudoso que constituya un factor esencial en términos de competitividad exterior

Si uno de los problemas clave de la economía española lo ha constituido una especialización productiva inadecuada y un bajo nivel de desarrollo tecnológico, las políticas aplicadas no han contribuido a generar una transformación esencial, y por lo tanto es posible que reaparezcan muchos de los problemas del pasado.

5. EL APOYO A LOS PARADOS

Las políticas pasivas en España no están cubriendo satisfactoriamente las funciones que debieran tener en una sociedad con altas tasas de desempleo, si se busca el bienestar general. Son insuficientes para mantener a los desempleados y a sus familias en un nivel de bienestar mínimamente aceptable, debido sobre todo a la duración del desempleo, y no acaban cumpliendo su papel económico para mantener el consumo, lo que lleva a mayor incremento del desempleo o a un aumento de la pobreza. Tampoco logran mantener el vínculo de los parados con el mercado de trabajo, lo que puede implicar un proceso de pérdida de competencias, si el desempleo se alarga, pérdida que, a una cierta edad, puede ser determinante.

Una forma fácil de explicar el problema de que muchos parados ya no están cobrando prestaciones y otros cobran unos subsidios muy escasos, pero sin cambiar nada, es señalar que los 30.000 millones de prestaciones y subsidios que se gastaban hasta 2012, equivalen a 3 puntos del PIB, lo que nos convierte en el país de la Unión Europea que mayor porcentaje de su PIB dedica a subvencionar a los parados. Ciertamente aumenta el coste de las prestaciones por desempleo, aunque ya en 2007 era de 15.000 millones, 1,5 del PIB, no conviene olvidarlo, puesto que hace muchos años que tenemos una tasa de paro por encima de la media de la UE.

Pero si miramos el gasto en desempleo en su contexto y en perspectiva histórica, hemos de concluir que los recursos en prestaciones por parado disminuyen desde 2008, con una caída aún más pronunciada desde 2012, que se ha frenado un poco en 2014; la lógica nos llevaría a pensar justamente lo contrario, porque si el paro aumenta quiere decir que bastantes parados verán cómo se alarga su situación, algo de lo que tenemos constancia y que se llama paro de larga o muy larga duración. Así que tiene poco sentido señalar que España dedica un 3% de su PIB a las prestaciones y subsidios por desempleo frente a otros países que pueden dedicar el 1% o menos, como si eso fuera una razón más de la crisis. Lo que tiene sentido es comparar con otros países la intensidad del esfuerzo social y económico en relación con los parados. Un indicador nos permite verificar este punto de vista: el porcentaje de recursos PIB dedicados por punto de desempleo. Ahora bien, si comparamos España con la UE-28, y con algunos países en particular, percibimos que, en 2012, la media de los 28 países en gasto por punto de desempleo es del 0,18% mientras que la de España es del 0,11%, es decir un 40% menos. Todos los países que hemos utilizado para la comparación nos dejan bastante atrás, excepto Polonia y Reino Unido, como habrá visto el lector. Pero hay que dar un paso más: la tasa de desempleo de larga y

muy larga duración nos deja igualmente a la cola de la UE algo que, en coherencia, debería implicar que el gobierno dedicara más recursos que la media europea a cada punto de paro, cosa que no sucede, y que también dedicara más cantidad de recursos que otros países a las políticas activas, esto es, a facilitar la vuelta de los parados al mercado de trabajo, que tampoco sucede.

La tasa de cobertura, tanto la de prestaciones como la de prestaciones más subsidios, va a la baja desde 2011. Esto es más patente si nos referimos a la prestación contributiva que, a finales de 2014, es del 24,5% (1.250.000 desempleados) en relación al paro registrado y de en torno al 20%, si nos referimos a las cifras de paro de la EPA, que son las que se comparan a nivel internacional. Son muchísimos parados los que quedan sin prestación. Es verdad que otro 24% tiene un subsidio temporal o una renta activa de inserción de 426 euros, pero ese subsidio es un ingreso insuficiente, sobre todo en las ciudades, y siempre al albur de que los gobiernos puedan decretar o no su continuidad y cambiar las condiciones para cobrarlo. A finales de 2014, más de dos millones de quienes contestan en la EPA que no están trabajando, a pesar de querer hacerlo, no cobran ni prestación ni subsidio alguno. Es un volumen muy importante de población excluida, buena parte de la misma con desempleo de larga duración.

Beneficiarios de prestaciones según tipo de prestación y tasas de cobertura, 2007-2014

Años (media anual)	Total	Nivel contributivo	Nivel asistencial	Renta activa de inserción	Tasa de cobertura		
					Contributiva sobre paro registrado	Contributiva + subsidio + renta activa sobre paro registrado	Contributiva + subsidio + renta activa sobre paro EPA
2007	1.421.480	780.205	575.675	65.600	39,2,2	71,4	73,7
2008	1.814.632	1.100.879	646.186	67.567	44,6	73,6	56,6
2009	2.681.223	1.624.792	960.888	95.543	45,7	75,5	61,8
2010	3.042.734	1.471.826	1.445.228	125.680	37,9	78,4	64,5
2011	2.845.652	1.328.020	1.331.316	186.316	32,9	70,7	53,8
2012	2.942.061	1.381.261	1.327.027	233.773	31,7	65,8	51,6
2013	2.865.153	1.310.915	1.313.986	240.252	31,0	62,3	48,3
2014	2.542.977	1.059.799	1.020.079	265.098	24,52	58,8	46,6

Fuente: Cálculos propios sobre SEPE y EPA

Por cuanto respecta a las condiciones para cobrar las prestaciones, en todos los países comparados se evoluciona hacia una situación de “condicionamiento” del derecho a la prestación por disponibilidad para aceptar otro empleo, aunque la presión para que así sea varía según los países. Así mismo, la mayoría de los países están evolucionando hacia algún tipo de vinculación, más obligatoria o menos, entre políticas pasivas y políticas activas. Ello se refiere, en manera particular, a la obligación de aumentar o mantener al día las competencias del desempleado.

Las principales diferencias entre los países están en aspectos como tiempo de cotización necesario previo a la prestación, duración de la misma, porcentaje de cobertura respecto al salario, porcentaje medio de ingresos reales percibidos respecto a los salarios medios. España se encontraría en una posición media respecto a los países analizados, si asumimos los indicadores señalados a nivel teórico. Si descendemos a la práctica y tenemos en cuenta el contexto real, hay varios factores que determinan que la posición de los parados españoles sea peor que la del resto, quizá con la excepción de los parados polacos y del Reino Unido. Se trata del elevado porcentaje de contratos temporales, la alta tasa de paro y la duración del desempleo. Los tres combinados provocan que a los parados les pueda costar más años -hasta periodos de paro sin cobrar desempleo- acumular el tiempo necesario para comenzar a cobrar la prestación de desempleo y ésta, y luego el subsidio, se puedan agotar sin que hayan vuelto a encontrar un empleo.

6. LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

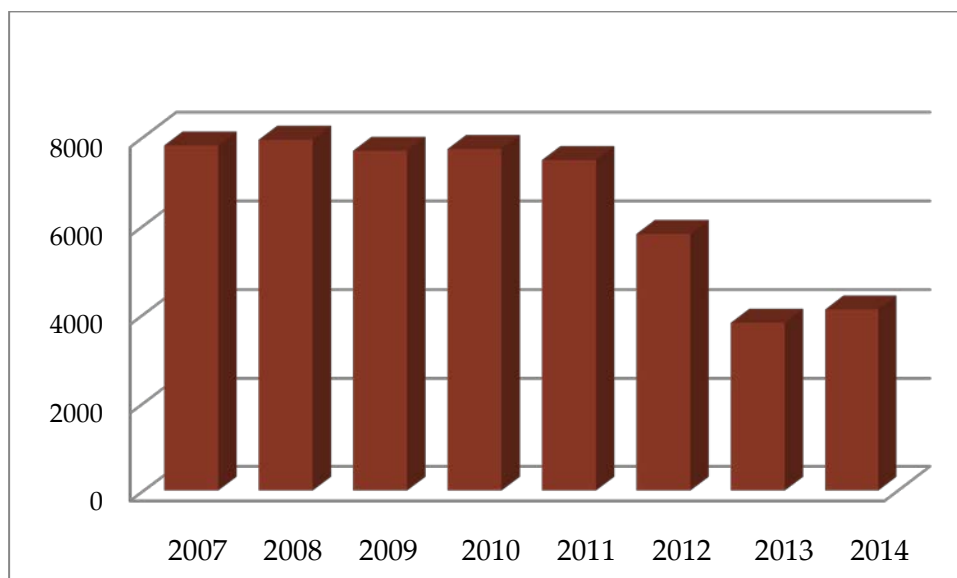
Las políticas activas de empleo tienen como objetivo la inserción laboral de las personas desempleadas y, en el caso de las ocupadas, la mejora de sus capacidades y competencias para favorecer el mantenimiento o la progresión en el empleo. Suelen agruparse en tres grandes áreas:

- 1) políticas de orientación, de intermediación y de colocación;
- 2) políticas de formación que se desagregan en las destinadas preferentemente a desempleados (formación ocupacional), las destinadas preferentemente a ocupados (formación continua) y las acciones que combinan formación y empleo (como las Escuelas Taller, los Talleres de Empleo o las Casas de Oficios) dirigidas también a desempleados; y
- 3) políticas de promoción y de creación de empleo, como los incentivos a las empresas por la contratación, las dirigidas a fomentar el autoempleo, o los planes de empleo que se concretan básicamente a nivel local.

Las políticas activas de empleo han experimentado una serie de cambios en los últimos tiempos que permiten hablar de la concreción de un nuevo modelo. Ese nuevo modelo se implanta en España a partir del Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) del 2013 y de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, aprobada un año más tarde y que recoge los criterios ya expresados en dicho PAPE. El PAPE 2014 se sitúa en la misma línea, apuntando a un nuevo modelo de políticas activas de empleo basado en la consecución de objetivos y en la evaluación y financiación de programas según los resultados obtenidos respecto a los objetivos, estratégicos y estructurales, fijados.

En ese nuevo modelo, la financiación de las políticas activas implementadas por las Comunidades Autónomas depende parcialmente de la evaluación de los resultados obtenidos por ellas respecto a los objetivos marcados. Pero esa evaluación se refiere solo a los indicadores que los PAPE marcan respecto a los objetivos. El nuevo modelo no evalúa programas concretos y, entendemos, que eso supone una de las más notables deficiencias de la concreción de las políticas activas en España. Es imprescindible avanzar en la evaluación de programas específicos, por medio preferentemente de métodos contrafactuales (estableciendo grupos de control con los que comparar el colectivo cuya participación en políticas activas se analiza), que permitan mejorar la eficacia que cabe exigir a los diversos programas que componen las políticas activas.

Pero también es imprescindible aumentar la dotación presupuestaria de las políticas activas, máxime cuando el nuevo modelo que las ordena se desarrolla en el marco de una reducción presupuestaria que, especialmente desde 2012, puede calificarse de dramática. En efecto, en los inicios de la crisis en el 2008 la financiación de las políticas activas alcanzó los 7.929 millones de euros, el máximo hasta entonces. Desde entonces se redujo hasta los 7.473 millones en 2011. Pero es con el gobierno del Partido Popular, y casi coincidiendo con el desarrollo del nuevo modelo, cuando la financiación de las políticas activas desciende en picado: 5.807 millones de euros para 2012, 3.804 millones para 2013 y un ligero repunte, hasta los 4.104 millones para 2014.

Presupuesto PAE 2007-2014 (millones euros)

Fuente: Elaboración propia según datos del SEPE

En plena crisis económica y con altísimas cifras de paro, los recursos que se destinan a las políticas activas disminuyen más de un 50% en el 2013 y casi ese porcentaje en 2014, si los comparamos con los del año 2007, previo a la crisis. Esta drástica reducción presupuestaria pone en tela de juicio las orientaciones del nuevo modelo de políticas activas, que plantea mejorar la empleabilidad y promover empleos cualificados y de calidad, como debieran ser los asociados a la sociedad del conocimiento.

En la práctica, resulta simplemente imposible atender adecuadamente las necesidades de un número mucho más alto de desempleados, con recursos mucho más bajos. Resulta también extremadamente difícil, con tan escasos recursos, atender personalmente a los parados que acuden a los servicios de empleo, elaborando itinerarios individuales de empleo, como ya se propugna desde el PAPE del año 2012. Los datos disponibles, fragmentarios e imprecisos, así como la perspectiva de las personas que hemos entrevistado, señalan que los recortes presupuestarios han reducido el número de técnicos que deben atender a las personas que acuden a los servicios de empleo en busca de orientación laboral y de actuaciones que mejoren su formación, su empleabilidad y que faciliten su inserción laboral.

Con todo, hay algunos aspectos del nuevo modelo de políticas activas de empleo que suponen avances respecto al funcionamiento anterior. Es el caso de la mayor racionalización que se consigue en el diseño de los programas a ejecutar, proveniente de vincularlos a objetivos que en los PAPE se especifican en mayor medida que anteriormente. Establecer indicadores también permite una mejor

concreción técnica de los datos que se recogen sobre las diversas acciones que componen las políticas activas de empleo. Y también supone un avance la participación de las Comunidades Autónomas en el seguimiento y en la posible revisión de aquellos indicadores a través del Foro telemático que se ha creado y cuyo funcionamiento se valora positivamente por la mayor parte de las personas entrevistadas que operan con él.

Pero esos limitados avances chocan con la percepción de que el nuevo modelo de políticas activas comporta una mayor centralización en su diseño y en la implementación de los programas que se ejecutan. Así, aunque oficialmente se subraya que el nuevo modelo permite más flexibilidad a las Comunidades Autónomas para aplicar programas específicos según las características de los distintos territorios, los objetivos a que se vinculan esos programas se definen centralizadamente sin atender a la diversidad territorial.

Más concretamente todavía, abundan los entrevistados que enfatizan la necesidad de una mayor descentralización en la concreción de las políticas activas, de modo que el ámbito local, decisivo en la interacción entre oferta y demanda de empleo, pueda definir mejor medidas específicas adecuadas a las necesidades del territorio. En cualquier caso, para lograr esa adecuación y para mejorar las oportunidades de empleo de las personas, es imprescindible aumentar, de forma considerable, los recursos que se destinan a las políticas activas de empleo.

7. LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN

La descentralización de las acciones y los recursos que se les destinan son dos aspectos cruciales en una de las principales políticas activas, la formación. La descentralización, porque facilita aplicar, desde el ámbito local, las medidas formativas adecuadas para ligar las necesidades del tejido productivo con las características de las personas. Los recursos, porque en las circunstancias actuales, es preciso dedicar esfuerzos a formar a los desempleados y a mejorar las capacidades de los ocupados. Descentralización y recursos, se concretan negativamente en el desarrollo de las acciones formativas en los últimos años.

De hecho, la formación es un elemento crucial para acceder al empleo, para mantenerlo y/o para mejorar la empleabilidad de las personas. La formación continua que se desarrolla en las empresas y la formación ocupacional de las personas desempleadas debieran ser, sin duda, dos elementos de primer orden para mejorar la empleabilidad, permitiendo a las personas adquirir y adecuar sus

capacidades a las exigencias de un tejido productivo basado en la sociedad del conocimiento, como la que se preconiza desde hace años en la UE.

Sobre la formación para el empleo en España, cabe indicar la poca precisión de la terminología y de los datos estadísticos disponibles. La distinción entre formación de oferta y formación de demanda dirigida prioritariamente a ocupados y la formación de oferta dirigida prioritariamente a desempleados no es clara. Podemos simplificarla diferenciando formación continua (de demanda a ocupados) y formación ocupacional (de oferta dirigida a desempleados), dado que la continua y la ocupacional son las medidas formativas más importantes. Pero esa simplificación no cubre todas las acciones ya que, por ejemplo, los ocupados pueden recibir formación de oferta (autónomos, sectores concretos, economía social, etc.) que rebasa el ámbito de la formación continua que se da en la empresa. Y, sobre todo, esa distinción no permite saber con exactitud cuántos son los ocupados o los parados formados, ya que la formación dirigida prioritariamente a ocupados puede ofrecerse, también, a desempleados y la dirigida prioritariamente a éstos puede abrirse a ocupados. Así, las acciones dirigidas a parados o a ocupados y los participantes en las mismas son datos que deben tomarse con mucha precaución. Con tal precaución, la siguiente tabla nos aproxima a la evolución de la formación destinada al empleo.

Acciones formativas y número de participantes: 2008-2014

Tipo de formación	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
F. demanda (en empresa)	1.997.541	2.421.153	2.771.069	2.986.493	3.176.789	3.224.182	3.291.803
F. de oferta Prioritaria a desempleados	243.866	261.543	257.339	256.168	254.224	223.284	186.846
F. de oferta Prioritaria a ocupados	1.282.458	683.449	811.370	611.991	256.119	244.500	301.350
F. y empleo Escuelas Taller	2.476	2.761	3.372	3.297	3.591	2.023	s.d.
F. y empleo Casas Oficios	134	492	393	494	350	54	s.d.
F. y empleo Talleres empleo	8.052	9.068	9.476	10.352	5.064	4.941	s.d.

Fuente: Elaboración propia según datos del *Anuario de Estadísticas del Ministerio de Empleo y de la Seguridad Social 2014*. Datos del 2014 de Fundación Tripartita, *Formación para el empleo. Balance de resultados 2014*, con datos estimados para la formación dirigida prioritariamente a ocupados.

La formación ha experimentado importantes reducciones presupuestarias que ha afectado al número de participantes en los cursos. En la formación de oferta destinada prioritariamente a ocupados, la reducción se refleja en la tabla y ha hecho que de los más de 1,2 millones de trabajadores formados en 2008 y todavía más de 600 mil en 2011, se pase a solo 223 mil en 2013 y una cifra estimada todavía inferior en 2014. En la formación continua, por el contrario, asistimos a un aumento del número de formados, aunque con cifras menores que las de la tabla que recoge los participantes en cursos de formación continua: de 1,99 millones en 2008 a 3,21 millones en 2014, ya que un trabajador puede, y así sucede, participar en más de un curso, de manera que los ocupados que han recibido formación continua han crecido desde 1,5 millones en 2008 a casi 2,5 millones en 2014. Pese a que el crecimiento es importante, al ritmo del 2014 serían necesarios más de 6 años para que los 17 millones de ocupados actuales recibieran un curso en la empresa. Además, la formación continua prima a colectivos con niveles educativos altos; éstos reciben cursos en años sucesivos o varios cursos en un mismo ejercicio. Pero deja en segundo plano la formación de las personas con niveles educativos bajos o medios que suelen desempeñar los puestos de trabajo inferiores en la empresa.

La situación es más grave en la formación ocupacional, un instrumento clave para mejorar las oportunidades laborales de los desempleados. Aún teniendo en cuenta las serias deficiencias que presentan los datos sobre formación ocupacional y que el servicio público de empleo (SEPE) reconoce, los datos estadísticos disponibles son desalentadores: 243 mil parados formados en 2008 con una tasa de cobertura del 9,3% de los desempleados, contra 223 mil formados en 2013 (las estimaciones para 2014 los sitúan en menos de 200 mil) con una tasa de cobertura del 4,6%. De esos datos, que solo consideran los cursos conducentes a obtener un certificado de profesionalidad, no otro tipo de cursos, deriva una lastimosa realidad: con las tasas de paro actuales, un desempleado podría tener que esperar más de 20 años para recibir formación ocupacional. Si, de forma optimista, extrapoláramos los datos de alguna Comunidad Autónoma que también contabiliza cursos que no conducen a aquellos certificados de profesionalidad, un parado debería “únicamente” esperar entre 4 y 5 años para tener ciertas garantías de acceder a la formación ocupacional.

Cabe añadir, que en los últimos años se ha avanzado en el reconocimiento de la formación continua u ocupacional recibida. La configuración modular de los cursos, que permite obtener un certificado de profesionalidad, se ha expandido notablemente. Sin embargo, se ha avanzado menos en la posibilidad de acreditar la experiencia laboral y en la integración efectiva de los subsistemas formativos: la

formación ocupacional, la formación continua y la formación reglada (ciclos formativos de grado medio y de grado superior).

Respecto a la formación ocupacional, también hemos constatado que las personas con menores niveles educativos pierden presencia en ella y que miembros de colectivos considerados prioritarios, como los mayores de 55 años, apenas reciben formación ocupacional; mientras que entre los jóvenes, los programas que derivan de aplicar la Garantía Juvenil apenas retocan las medidas de formación ocupacional previamente existentes que se les destinan; es pequeño el esfuerzo para adaptar los cursos a ese tipo de jóvenes.

Por otra parte, tanto en la formación continua como en la ocupacional, el grueso de las acciones se concentran en pocas familias profesionales: 7 de éstas aglutinan el 73% de la formación ocupacional y un porcentaje similar se concentra en 6 familias en la formación continua. Se trata de familias profesionales poco acordes con un modelo productivo propio de la denominada sociedad del conocimiento, que podría incorporar empleos cualificados y de calidad.

Finalmente, cabe resaltar otros dos resultados de nuestro estudio. El primero es que diversos entrevistados enfatizan el interés de combinar la formación con el ejercicio de un empleo, en programas para colectivos con especiales dificultades de inserción laboral, siempre que las acciones formativas mejoren la empleabilidad de las personas y siempre que el empleo pueda tener continuidad ya que, de lo contrario, la inserción concluye con el propio programa. Los Talleres de Empleo concretados a nivel local y las Escuelas Taller son dos iniciativas de interés en este orden, pero implican a muy pocas personas (ver tabla anterior) pese a que han dado buenos resultados en la obtención de competencias profesionales y en inserción laboral. El caso de las Escuelas Taller podría servir, además, para favorecer la integración de los subsistemas formativos y para potenciar la formación dual que se quiere desarrollar en España, en tanto que la formación ofrecida podría asociarse a ciclos formativos reglados de la actividad laboral llevada a cabo.

El segundo y último resultado a subrayar se refiere a las críticas, que abundan entre los entrevistados, señalando que la formación ocupacional no siempre sirve para mejorar la empleabilidad, insistiendo en la importancia de una mayor descentralización y de una orientación personalizada que ligue las necesidades del tejido productivo en el territorio con las características de los desempleados. En nuestra opinión, cabría añadir que es imprescindible aumentar los recursos a la formación ocupacional (incluyendo los destinados a orientación) y evaluar

seriamente sus programas, con el fin de mejorar la concreción de los programas y de aumentar las posibilidades de inserción laboral de quienes los siguen.

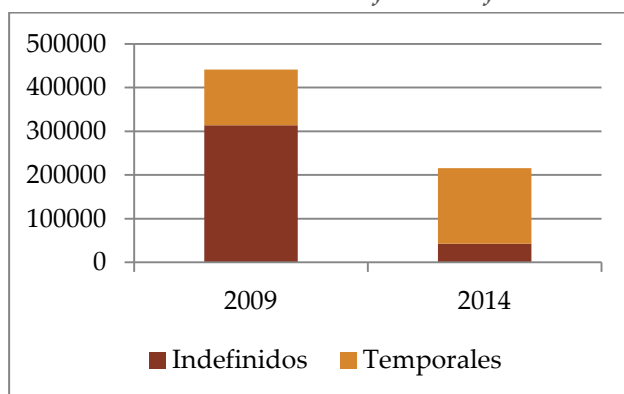
8. EL FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN: INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN Y AL EMPLEO AUTÓNOMO

El aumento del desempleo de larga duración durante la crisis económica, junto con las políticas de austeridad, han vuelto a poner sobre la mesa el debate sobre la eficacia de las políticas activas de empleo y su reforma. Los incentivos a la contratación, que ha sido tradicionalmente el principal instrumento de políticas activas de empleo en España, han estado en el centro de la discusión, tanto por su importancia dentro del gasto total en políticas activas como por su discutible diseño.

En el curso de una década, éstas políticas han experimentado una profunda transformación, acelerada durante los años de crisis económica, y que ha implicado la racionalización y re-organización de los incentivos a la contratación, la casi desaparición de los incentivos a la conversión de contratos temporales en indefinidos y el fortalecimiento de los incentivos al empleo autónomo.

En primer lugar, los cambios introducidos en los últimos cinco años en la política de incentivos a la contratación han sido contradictorios, pudiéndose distinguir dos periodos. Desde el año 2006 hasta el 2012, se introducen reformas que mejoran el diseño de los programas de incentivos y que en principio tienen un impacto positivo en su eficacia como política activa. Estas incluyen una limitación significativa en el ámbito subjetivo de aplicación (colectivos susceptibles de ser contratados) y la limitación en la duración temporal del programa. Con todo, no hay una evaluación sobre efectos duraderos del programa, una vez finalizado. Sin embargo, entre 2013 y 2015 se han puesto en marcha medidas que vuelven hacia atrás en las mejoras en el diseño de la política de incentivos a la contratación, sobre todo al generalizar de nuevo los incentivos a cualquier trabajador desempleado. De ésta manera, si se tienen en cuenta los contratos que han sido bonificados a partir de 2014-2015, el porcentaje de contratos realizados beneficiándose de incentivos ha aumentado de ser alrededor del 3% en 2013, hasta casi un 16% entre marzo de 2014 y julio de 2015.

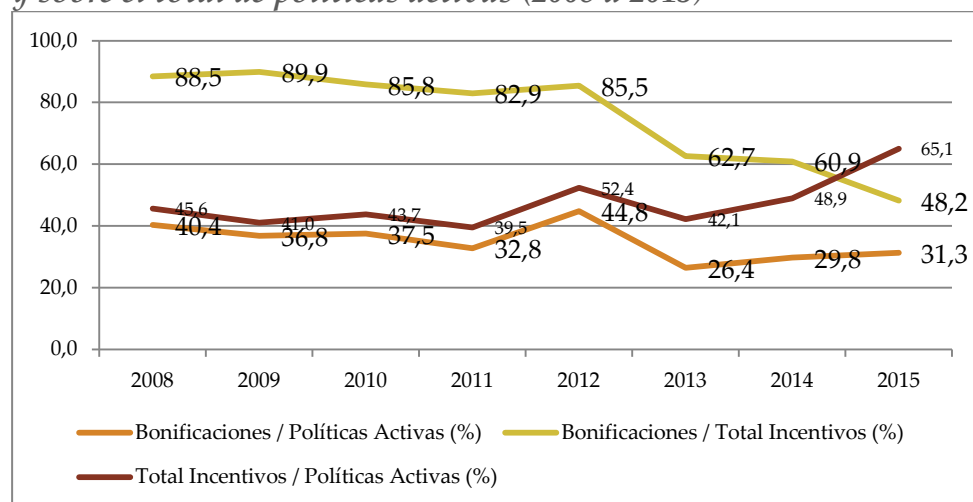
Número de contratos bonificados firmados según tipo de contrato (2009 y 2014)



Fuente: SEPE, Estadística de Contratos

En cualquier caso, permanecen importantes deficiencias en la política de incentivos, sobre todo en lo referido a las condiciones impuestas a las empresas beneficiarias y en su escasa vinculación con políticas formativas. A pesar de no disponer de datos que permitan realizar una evaluación rigurosa (sobre todo en lo referido a la duración real de los contratos realizados con incentivos), los indicios indirectos apuntan a un escaso impacto en términos de creación neta de empleo, sobre todo de los colectivos menos empleables, y a una creciente importancia de los mecanismos de mantenimiento de empleo y por tanto del empleo temporal, dentro de la política de incentivos. Así, el gráfico muestra cómo durante la crisis no solo se ha reducido el número de contratos bonificados, sino que dentro del total han ganado peso los contratos temporales. Finalmente, el creciente uso de reducciones a la cuota de la SS en lugar de bonificaciones como instrumento de incentivo, pone en cuestión la sostenibilidad del sistema de incentivos tal y como ha quedado configurado después de las reformas parciales de 2014 y 2015, por su impacto negativo en el presupuesto de la Seguridad Social.

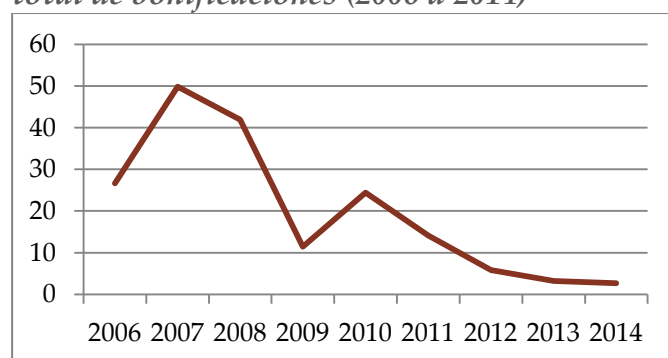
Porcentaje del gasto en bonificaciones sobre el total de incentivos a la contratación y sobre el total de políticas activas (2008 a 2015)



Fuente: SEPE

En segundo lugar, el análisis cuestiona la casi eliminación de los incentivos para la conversión de contratos temporales en indefinidos. La marginalidad que caracteriza en la actualidad los incentivos a la conversión de contratos temporales en indefinidos, contrasta con la sólida evidencia que se desprende de las evaluaciones micro y macroeconómicas para el caso español. Según estas, los contratos indefinidos que se acogen a los incentivos de conversión, tienen una mayor probabilidad de duración comparados con los contratos bonificados iniciales indefinidos. El contrato temporal como periodo de prueba extenso, ayuda a vencer las reticencias que pueden tener los empresarios para contratar de inicio con un contrato indefinido. A pesar de un diseño adecuado y dirigido a colectivos específicos, incluyendo aquellos que tienen un contrato de formación y / o aprendizaje, quizás sería necesario replantear su escaso papel dentro de la política de incentivos.

Conversión bonificada de contratos temporales en indefinidos como porcentaje del total de bonificaciones (2006 a 2014)



Fuente: SEPE, Estadística de Contratos

En cuanto al fomento del empleo autónomo, se da una situación similar a la anteriormente comentada para los incentivos a la contratación. Los principales cambios introducidos en los últimos años de crisis económica contienen aspectos positivos junto con otros que limitan la eficacia de estos programas. En particular, la generalización de los incentivos a cualquier colectivo, sin que exista una capacitación previa, ha provocado que el empleo autónomo se caracterice por ser un refugio del desempleo, por un periodo, reduciendo por consiguiente la tasa de supervivencia de los autónomos. La ausencia de formación vinculada al beneficio de los incentivos, es la principal carencia de la política en su diseño actual. Sin disponer de datos sobre las trayectorias de los trabajadores autónomos, el análisis aproximativo apunta a un impacto limitado de los incentivos en forma de reducciones y bonificaciones de cuotas, sobre todo en el caso del colectivo de menores de treinta años, para el que fue pensada inicialmente la política.

Tal y como ha señalado recientemente la Comisión Europea, es importante enfatizar la importancia de un buen diseño e implementación de la política de incentivos, ya que en los últimos años se ha generalizado un discurso que cuestiona su existencia. Sin embargo, la evidencia recogida y analizada en este capítulo apunta a un efecto positivo en términos de creación de empleo, cuando la política reúne ciertas características como la clara delimitación a individuos con problemas severos de empleabilidad, la coordinación con las políticas activas de oferta, y su uso limitado temporalmente a periodos de crisis y recuperación económica. Así pues, diversos estudios apuntan a la importancia que puede tener este instrumento como complemento de las políticas de formación, en un contexto de limitada creación de empleo. De hecho, se apunta cómo los incentivos a la contratación y al autoempleo no solo cumplen el objetivo de creación de empleo, sino que puede ser un instrumento efectivo para reducir la segmentación del mercado de trabajo, si va dirigido a los colectivos más vulnerables.

9. LAS MUJERES EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Hemos puesto el acento en tres aspectos en las políticas de empleo orientadas hacia las mujeres en España entre 2012 y 2014. Primero, la aplicación de la transversalidad de género. Segundo, la eficacia de las políticas de bonificación de la contratación sobre el empleo femenino. Tercero, el impacto del fomento del empleo a tiempo parcial sobre el empleo femenino.

En relación al primer punto, se constata que el objetivo de impulso al empleo femenino y, más concretamente, el impulso al empleo femenino en igualdad, ha perdido relevancia a nivel europeo y español. El impacto inicial de la crisis hacía difícil distinguir si tal pérdida de relevancia se debía a una crisis que afectaba de lleno a la mano de obra masculina o bien se trataba de una pérdida de importancia de la igualdad de género como objetivo estratégico en la Unión Europea. Hoy día existen ya suficientes evidencias para sostener que las mujeres y la igualdad no son ni un colectivo ni un objetivo prioritario de empleo en la UE.

El desarrollo formal de la transversalidad de género no acaba de ofrecer los resultados esperados, en buena parte por el propio contexto de crisis y de políticas de austeridad que han marcado la pauta de las políticas de empleo y de igualdad en buena parte de la UE y, muy concretamente, en España. Pero la debilidad de la transversalidad de género no se debe sólo a la crisis. También a que no existen o no acaban de funcionar los mecanismos presupuestarios, de coordinación institucional, de evaluación de impacto de las políticas, que permitan su aplicación efectiva. Pero, sobre todo, esa debilidad tiene su razón de ser en la propia definición de las políticas y de los objetivos que con ellas se persigue alcanzar. Las políticas de bienestar, en particular, aquellas destinadas a los cuidados de las personas dependientes son una de las grandes damnificadas por las políticas de ajuste derivadas de la crisis, especial pero no exclusivamente en los países del sur de Europa. En ese escenario, los objetivos europeos de empleo femenino quedan lejos de poderse alcanzar y resulta difícil revisar el contrato de género vigente, cambiándolo por un modelo más igualitario. Es más, en cierto modo la aplicación formal de la transversalidad de género parece ofrecer legitimidad a la falta de actuación en materia de empleo femenino en igualdad.

Por otro lado, se constata la dificultad para alcanzar los objetivos cuantitativos de empleo femenino. En 2014 y para la UE-28, las tasas de empleo femeninas de 20 a 64 años (63,5%) son inferiores a las masculinas (75,1%) y están lejos del objetivo europeo (75%). Cifras aún peores, si consideramos que suman el empleo a tiempo parcial (para las mujeres el 32,5% y para los hombres el 8,4%). El trabajo doméstico y de cuidados que realizan las mujeres, explica su protagonismo en el empleo a tiempo parcial y en la inactividad. De hecho, en 2014, de cada 100 mujeres de 20 a 64, 29,2 son inactivas, 7 están desempleadas, 20,2 tienen un empleo a tiempo parcial y sólo 43,6 tienen un empleo a tiempo completo. Datos muy similares a los del caso español, en cuanto al empleo a tiempo completo (41,2) y la inactividad (26,5), pero con un impacto distinto del desempleo (17,9) y del empleo a tiempo parcial (14,3). Y, en

ambos casos, cifras significativamente distintas a las masculinas. La combinación de inactividad, desempleo y empleo a tiempo parcial en las vidas laborales femeninas, forma parte de los rasgos que definen el empleo femenino en Europa. El patrón femenino de relación con la actividad, sigue respondiendo a una división sexual del trabajo que aboca a la mayoría de las mujeres a una condición de empleo secundaria. Algo que encaja mal con unas políticas europeas diseñadas bajo el prisma del “make work paid” y de un modelo de “two adults workers” que no responden a la realidad del empleo femenino.

El empleo a tiempo parcial aúna el objetivo de impulso del empleo femenino y el objetivo de flexibilidad en una fórmula hecha a medida para las mujeres. El empleo a tiempo parcial es típico de las mujeres adultas con responsabilidades familiares, mientras es minoritario entre los hombres adultos. Una de cada tres mujeres de 25 a 49 años trabaja a tiempo parcial por sólo uno de cada catorce hombres. Además, la posibilidad de pasar de un empleo a tiempo parcial a otro a tiempo completo es inferior entre las mujeres que entre los hombres (13% frente a un 29%, respectivamente, según datos del EIGE para 2011). El empleo a tiempo parcial beneficia las cifras de empleo femenino pero perjudica la trayectoria profesional de las mujeres y su propia independencia económica.

La poca atención a otras formas de desigualdad y de discriminación también debe ser tenida en cuenta. Apenas se han desarrollado políticas para afrontar la desigualdad salarial o la segregación ocupacional. Las instituciones europeas reconocen esas limitaciones y señalan las dificultades de abordar unas formas de desigualdad que responden a problemáticas multidimensionales. Las políticas (pocas) llevadas a cabo tanto a nivel comunitario como en España, se sitúan en el plano de la sensibilización (por ejemplo, respecto a la elección de los estudios, en el caso de la segregación ocupacional) y poco más. En cuanto a la brecha salarial (en torno al 16% en la UE y del 20% en España), apenas se puede hablar de políticas en este sentido.

Entrando en la segunda cuestión que nos hemos planteado, se constata la ineficacia de las políticas de bonificación a la contratación. Estas políticas se han reducido en estos últimos años, hasta centrarse, durante el periodo estudiado, en dos grandes colectivos: los jóvenes de 16 a 30 años y las personas mayores de 45 años, en empresas de menos de 50 personas empleadas. Los datos de contratación referidos a los meses de enero de 2012, 2013, 2014 y 2015, utilizados como muestra, indican una tendencia general a la baja en el peso que las mujeres tienen en la contratación (del 44,9 en enero del 2012 al 42,7% en enero de 2015), siempre por debajo de su peso en

la actividad laboral. Aunque los contratos a mujeres representan la mayoría de los contratos bonificados realizados (un 63,5% en enero de 2012 y un 60% en el mismo mes de 2015). En ello influye el peso que los contratos de interinidad bonificados por maternidad, adopción o acogimiento tiene entre la contratación femenina. En enero de 2015, los contratos a mujeres suponen el 77,4% de los contratos realizados bajo esa modalidad. En general, los contratos de interinidad significan, en ese mes, el 16,4 de los contratos realizados a mujeres y sólo el 5% de los realizados a hombres. Las mujeres copan los contratos bonificados por violencia (97,8% en enero 2015), pero una de las medidas de mayor interés, premiar los contratos realizados a mujeres en aquellos sectores u ocupaciones donde están subrepresentadas, no tiene ningún impacto; en enero de 2015 se han realizado 14 contratos de ese tipo, 4 en el caso de jóvenes de 16 a 30 años y 10 en el de personas mayores de 45 años, que cumplan, además, con el resto de requisitos previstos, mientras que los datos globales de contratos evidencian una pauta de reproducción de la segregación ocupacional. Cifras, por otra parte, nada llamativas si tenemos en cuenta que el conjunto de la contratación bonificada significa el 1% del total de contratos realizados en los meses seleccionados.

De todo ello se pueden extraer dos conclusiones. La primera es que, a pesar de que las mujeres participan en mayor medida en el conjunto de acciones realizadas, incluidas las de bonificación a la contratación, los resultados obtenidos son peores. Las mujeres parecen ser menos empleables. Una constatación que las personas que trabajan sobre el terreno conocen bien, incluidas las repercusiones de ello: la tendencia a incorporar menos mujeres y a seleccionar muy bien a las que participan en las distintas actuaciones, con objeto de cumplir con los requisitos de empleabilidad que exige la participación en distintos programas. Ese es uno de los riesgos observados en el actual diseño de esas políticas que incide, sobre todo, en la mano de obra femenina menos cualificada y con responsabilidades familiares. Ello permite aventurar que las mujeres no son menos empleables sino que tienen menores oportunidades de empleo, tal como hoy en día están definidas.

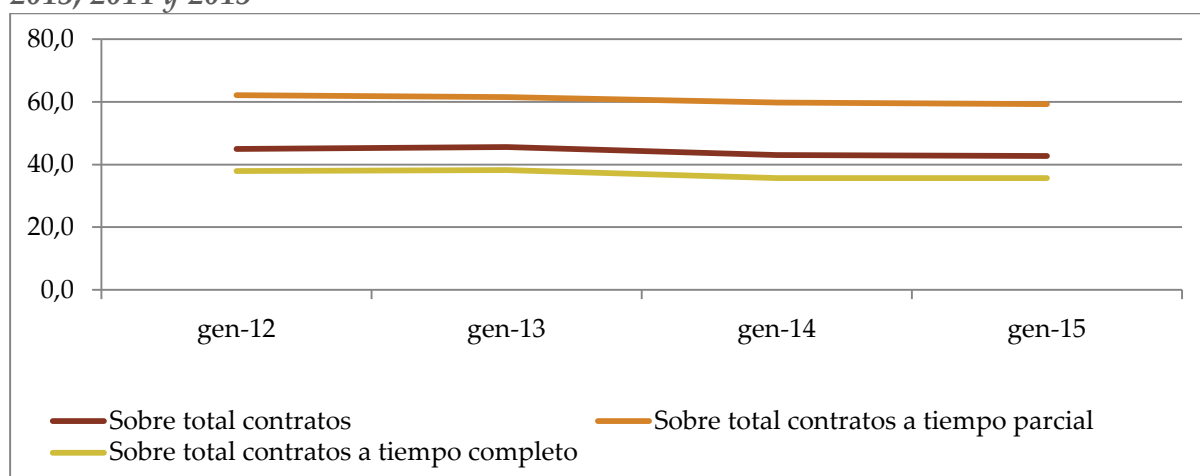
En relación al tercer punto, se constata la eclosión de un empleo a tiempo parcial femenino, joven y precario. Los contratos a tiempo parcial representan en torno al 30% de los contratos realizados durante los meses de enero de 2012, 2013, 2014 y 2015 y un 35% de los llevados a cabo durante los últimos tres años. Los contratos a mujeres representan el 60% de los contratos a tiempo parcial realizados durante los meses de muestra. Según el carácter temporal o indefinido de los contratos, tanto los resultados anuales como los mensuales indican una tendencia al

alza del tiempo parcial, en ambos casos, con una particular incidencia en los contratos eventuales convertidos a indefinidos.

Esa pauta mensual se traduce en que de cada cien contratos realizados a mujeres durante 2014, sólo 4 son indefinidos a tiempo completo, casi 5 son indefinidos a tiempo parcial, mientras que la mayoría son bien de duración determinada a jornada completa (49), bien temporales a tiempo parcial (42,2). Unas proporciones que sólo se asemejan a las masculinas en el mínimo impacto de la contratación indefinida (5 a tiempo completo y 2,6 a tiempo parcial), mientras que el contrato temporal a tiempo completo (68,5) frente al de tiempo parcial (23,9). Para ambos sexos, la contratación temporal a tiempo parcial supone el 31,9% de los contratos realizados, igual que en 2013 y dos puntos más que en 2012.

Ello nos ha acercado a valores promedio en Europa en el caso masculino, con un 7,8% de la población ocupada masculina que trabaja a tiempo parcial, y algo más alejada en el caso femenino, con un 25,5% de ocupadas a tiempo parcial. Así como a la pauta de distribución del tiempo parcial a lo largo del ciclo de vida y su distinto impacto de género. En el tramo central del ciclo de vida laboral (de 25 a 49 años), el empleo a tiempo parcial es femenino. Pero el crecimiento de ese empleo a tiempo parcial no ha afectado sólo a las mujeres. En el IV trimestre de 2014, el 31,8% de los jóvenes y el 48,5% de las jóvenes tiene un empleo a tiempo parcial, en relación al 14,1% y del 31,1% de unos y otras, en el mismo trimestre de 2007, antes de la crisis. El empleo a tiempo parcial temporal se ha convertido en la puerta de entrada y permanencia en el mercado laboral de los jóvenes españoles, más para las mujeres que para los hombres jóvenes.

Porcentaje de contratos a mujeres sobre el total de contratos. Meses de enero 2012, 2013, 2014 y 2015



Fuente: Elaboración propia sobre SEPE. Estadísticas de empleo. Meses de enero de 2012, 2013, 2014 y 2015.

10. POLÍTICAS PARA LOS JÓVENES

El actual contexto de crisis económica ha aumentado significativamente las dificultades laborales que padece un colectivo, ya de por sí débil en el mercado de trabajo, los jóvenes. En España, esta debilidad se ha manifestado especialmente respecto a los elevados niveles de desempleo y contratación temporal. Según datos de la Encuesta de población activa (EPA), en España, en el IV trimestre de 2014, la tasa de desempleo entre los jóvenes de 16 a 24 años era del 51,8%, mientras que la de los jóvenes de 25 a 29 años alcanzaba el 29,8%, cifras que se sitúan por encima de la media de la Unión Europea. A esta situación se une la elevada temporalidad de los jóvenes españoles. Según datos de la EPA para el IV trimestre de 2014, el 69,3% de los jóvenes entre 16 y 24 años tenían un contrato temporal. Para el caso de los jóvenes de 25 a 29 años el porcentaje ascendía al 44,2%. Tampoco podemos olvidar la tasa de abandono escolar de una parte considerable de dicho colectivo, dando paso a la definición de una parte de este colectivo como jóvenes ni-nis.

La preocupación por el aumento del número de jóvenes de la Unión Europea que se encuentran fuera del mercado de trabajo y/o del sistema educativo está en el origen de la extensión de los programas de Garantía juvenil a la mayoría de estados miembros. Para el caso español, estos programas se traducen en las dos iniciativas principales en materia de políticas de empleo: la Estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013-2016, y el posterior sistema nacional de Garantía juvenil. Ambas iniciativas ponen el énfasis en el fomento del empleo (a través de medidas de incentivación a la contratación) y del autoempleo y emprendimiento. Sin embargo, ninguna de las dos políticas parece haber tenido un especial impacto en la creación de empleo, especialmente si nos referimos a empleos estables y de calidad. Además, la opción de apostar por el autoempleo como estrategia de lucha contra el desempleo para los jóvenes resulta insuficiente, al menos si se plantea como una opción generalizada.

Principales indicadores de empleo en la población joven (2011-2015)

	2011 (IV Trim)	2012 (IV Trim)	2013 (IV Trim)	2014 (IV Trim)
Tasa de desempleo 16 a 24 años	48,1%	54,8%	54,9%	51,8%
Tasa de desempleo 25 a 29 años	27,3%	33,7%	32,4%	29,8%
Temporalidad 16 a 24 años	61,2%	62,1%	66,5%	69,3%
Temporalidad 25 a 29 años	41%	40,0%	42,6%	44,2%
Autónomos en RETA menores de 30 años	9,1%	8,8%	9,2%	9,1%

Autónomos propiamente dichos en RETA menores de 25 años	1,7%	1,7%	2,0%	2,0%
TEA 18 a 24 años ¹	4,4%	3,4%	3,3%	3,8%
Jóvenes ni-nis 16 a 24 años ²	4,9%	5,5%	4,8%	4,6%
Jóvenes ni-nis 25 a 29 años ²	6,6%	6,3%	6,4%	6,4%

¹Todo el período anual. ²Jóvenes inactivos no estudiantes.

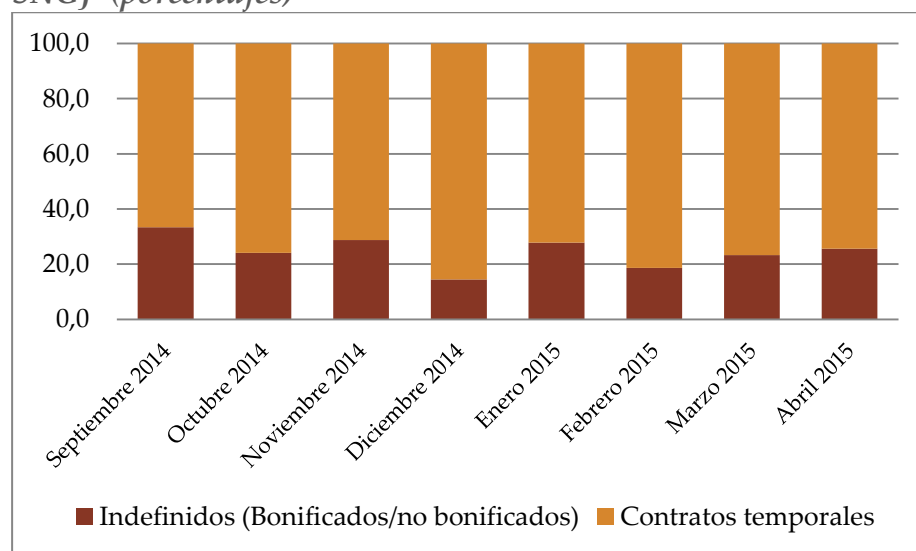
Fuente: Elaboración propia a partir de EPA, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Global Entrepreneurship Monitor 2015.

Respecto a las políticas de formación para jóvenes, cabe apuntar su menor protagonismo frente a las de fomento del empleo y del autoempleo, así como la poca novedad en las iniciativas adoptadas. En los últimos tres años la formación profesional dual ha aumentado considerablemente (en números de centros y empresas que realizan FP dual y en número de alumnos matriculados en centros de FP dual), pero no existen datos que muestren la eficacia de dicha formación en la inserción laboral de los jóvenes. Por otro lado, las iniciativas relacionadas con programas de reinserción educativa de jóvenes con fracaso escolar destinadas principalmente a jóvenes ni-nis no parecen estar entre las prioridades del gobierno español, cuestión que choca directamente con las recomendaciones del Consejo Europeo en esta materia.

Los primeros pasos de la Garantía juvenil en España han sido problemáticos. En algunos casos, por falta de una mayor planificación en su ejecución; en otros, por errores de diseño y concepción de dicha política. En primer lugar, la Garantía juvenil se implementa de forma precipitada a partir un proceso de inscripción bajo la fórmula on-line de registro único y centralizado poco adecuado para determinados colectivos de jóvenes con deficiencias formativas en TICs. Por otro lado, se observan ciertos problemas de coordinación en la gestión de los jóvenes inscritos en dicho registro por parte de las diferentes administraciones públicas. En tercer lugar, las primeras medidas incluidas en la Garantía juvenil se limitan a los jóvenes hasta los 25 años, lo que supone un límite excesivamente restrictivo que ya está siendo ampliado hasta los 29 o 30 años en las nuevas actuaciones planteadas. En cuarto lugar, al limitado presupuesto de la Garantía juvenil en España se le une un sistema de financiación anticipada principalmente por las diferentes administraciones estatales y regionales que implica un endeudamiento inicial de éstas y que puede tener consecuencias negativas en la propuesta de medidas y programas por temor a que dicho endeudamiento se consolide. Dicho sistema de financiación anticipada a nivel europeo ha provocado para el caso español una implementación precipitada y la propuesta inicial de actuaciones que no suponen excesivas novedades respecto a las

políticas existentes anteriormente. Finalmente, la garantía de una oferta de formación o de empleo en un período máximo de cuatro meses no parece haberse traducido en una inserción laboral de calidad. En los primeros ocho meses de implementación de la garantía juvenil, siete de cada diez contratos bonificados (76,5%) han sido de carácter temporal.

Contratos temporales e indefinidos bonificados bajo el colectivo 'Beneficiarios del SNGJ' (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir del SEPE.

Para poder progresar en un marco adecuado de políticas de empleo dirigidas a los jóvenes españoles es necesario, en primer lugar, incluir una evaluación sistemática de las diferentes propuestas como medida impulsora de la mejora de las actuaciones en políticas de empleo. Dicha evaluación permitiría depurar y ajustar mejor las acciones implementadas y su eficacia en términos de inserción laboral de calidad para los jóvenes. En segundo lugar, es necesario apostar por una mejor adecuación de las actuaciones con los diferentes perfiles de jóvenes. Una formación adaptada y una orientación personalizada parecerían vías de actuación más adecuadas respecto a la heterogeneidad del colectivo de jóvenes que apostar de forma generalizada por el fomento del autoempleo o por la incentivación a la contratación sin realizar distinciones entre los diferentes perfiles de dicho colectivo.

11. ¿SON POSIBLES NUEVAS POLÍTICAS DE EMPLEO?

Ahora nos referimos a los cuatro ejes de políticas de empleo que hemos contemplado en este diagnóstico, teniendo en cuenta, en forma especial, los resultados del cuestionario Delphi y de las entrevistas realizadas.

Regulación laboral

Como hemos señalado anteriormente, los cambios en la regulación que han sido realizados a lo largo de estos 3 años han influido poderosamente sobre el empleo en diversas maneras. La legislación relativa al mercado de trabajo ha facilitado el despido, ha impulsado la negociación en la empresa por encima de la negociación sectorial, ha posibilitado el descuelgue de los convenios sectoriales en condiciones de trabajo, incluidas las salariales y ha hecho descender el número de trabajadores cubiertos por negociación. De esta manera los empleos que se han creado han encontrado el campo abonado para ser temporales, a tiempo parcial, peor pagados en general. Las normativas relativas a las políticas pasivas han reducido la media de las prestaciones de desempleo, aunque no cabe olvidar que también se han alargado los periodos del subsidio. Respecto a las políticas activas, la reducción de presupuesto y el cambio de modelo no parecen haber dado posibilidades de beneficiarse a más trabajadores; tampoco sabemos, al no haberse hecho una evaluación de la efectividad rigurosa, en qué grado estas políticas activas, o simplemente la coyuntura internacional, han contribuido a la creación de empleo.

En consonancia, la mayoría de los que han respondido al Delphi creen que las regulaciones laborales reducen los costes laborales y rebajan la calidad del empleo además de debilitar el protagonismo de los sindicatos y de la negociación colectiva. Serían políticas de empleo a favor de las empresas a cambio de una hipotética posibilidad de crear empleo de calidad precaria. Por ello, un 41% piensan que deberían volver a implantarse normas más protectoras del empleo y quitar los obstáculos a la negociación de sindicatos y comités de empresa, aunque se registra una proporción importante de quienes no creen que las normas lo arreglen todo (13%) –a menos que se cumplan de verdad que no parecería ser el caso, excepto cuando favorecen a las empresas- y que habría caminar decididamente hacia un cambio en la estructura productiva (22%). Somos un país en el que la política parece reducirse a redactar leyes y normas –y nuevas leyes y nuevas normas, cuando hay cambio político- por encima de detectar cuáles son los intereses y negociar para

equilibrarlos en vistas a un bien general, poniendo recursos económicos y otros para apoyar a ciertos colectivos y, por supuesto, haciendo cumplir las normas.

Con todo, los cambios en las normas laborales han sido de tal calibre en el periodo analizado que muchos han calificado, como hemos visto, de cambio de modelo, valiéndose de la mayoría absoluta en las Cortes y prescindiendo del diálogo social con los agentes sociales y de la intermediación del Comité Económico y Social, que necesariamente esas normas se deben volver a rediscutir por el bien general. Una mayoría de los entrevistados en el Delphi piensa que tal cosa debería hacerse con acuerdos sociales previos o, cuando menos, con consultas previas a los agentes sociales.

Papel del estado en la creación de empleo y un nuevo modelo productivo

La política requiere propuestas que definan objetivos y compromisos. Pero, con igual fuerza, necesita recursos económicos, humanos e institucionales para ponerlos en marcha. Así que la opinión mayoritaria de los encuestados es que se puede crecer y crear más y mejor empleo con políticas basadas en varios ejes, diferentes de los utilizados en los últimos 3 años. Son los que sintetizamos a continuación.

El primer eje sería incentivar la inversión pública, tal como hasta ahora ha sucedido en todas las crisis de los países que tienen un aceptable estado de bienestar; esta inversión pública que, por supuesto, podría alentar una importante inversión privada complementaria, se recuperaría a medio plazo a través de mayores ingresos fiscales, al trabajar más gente y crearse más empresas y al obtenerse mayor ahorro porque disminuiría el pago de prestaciones y subsidios; además, ahora es el momento, dado que el precio del dinero es bajo. Se requiere que la UE acepte una mayor ralentización en la reducción del déficit. Por otro lado, no estamos hablando de que la Administración cree más empleo en servicios públicos, exclusivamente, aspecto que también deberá ser contemplado para recuperar la calidad perdida. Sobre todo nos referimos a inversión pública que se canalice a través de la empresa privada: obras públicas, apoyo a nuevos sectores, impulso a un nuevo modelo productivo, apoyo al crédito, etc.

Del empleo creado en 2014, lo veíamos en el primer capítulo de este Diagnóstico, con el predominio de la precariedad que señalábamos, más de la mitad se da en sectores que repiten el modelo productivo que teníamos hace 10 años, aunque con un menor predominio de la administración. Pero no parece que pueda haber un motor de cambio del modelo productivo, a corto plazo, en el que la Administración no juegue un papel. De no ser así, el modelo se reproduce.

Recordemos el finiquitado apoyo a las energías alternativas, como consecuencia de las presiones del lobby eléctrico.

Esto abre la puerta al segundo eje, la inversión privada en sectores sostenibles que creen riqueza y empleo de una cierta calidad. El acceso de las empresas al crédito para responder tanto a demandas de consumo como a presiones de competitividad e innovación es clave; muchos expertos creen que la Administración debería jugar un papel complementario, y posiblemente incentivador de las actuaciones de los bancos privados, con dos tipos de medidas perfectamente asumibles y que funcionan en otros países: incrementar en forma potente el crédito proveniente de entidades públicas y regular formas que agilicen el crédito privado a las empresas.

La formación necesaria para que se pueda disponer de mano de obra preparada es el tercer eje. Muchos han visto en las respuestas al Delphi que fortalecer la educación es fundamental; pero también se requiere reducir el abandono y el fracaso escolar y dotar de nuevo sentido y objetivos tanto a la formación continuada como a la ocupacional. Inversión pública en educación es garantía de un crecimiento futuro más sólido y sostenible para todo el sistema.

Por otro lado, esta inversión quedaría coja si no se mejorara la capacidad adquisitiva de los que trabajan y sus familias, algo que se consigue en parte incrementando la tasa de empleo, pero no suficientemente, dados los salarios medios que se están pagando en los nuevos empleos. Se requiere también una mejora en los salarios del ámbito privado y del público, en las pensiones, en el salario mínimo. La recuperación debe ir necesariamente ligada a una consolidación del mercado interno que es donde las empresas venden la mayor parte de sus productos y servicios; es el cuarto eje. Para ello se requiere la vuelta a la negociación de sector que juega un papel de adecuación entre salario y productividad y también un papel de implicación de muchas pequeñas empresas en un esfuerzo de modernización tecnológica y organizativa; la negociación ha jugado históricamente, y podría hacerlo ahora, un papel de impulso a la competitividad y a la innovación.

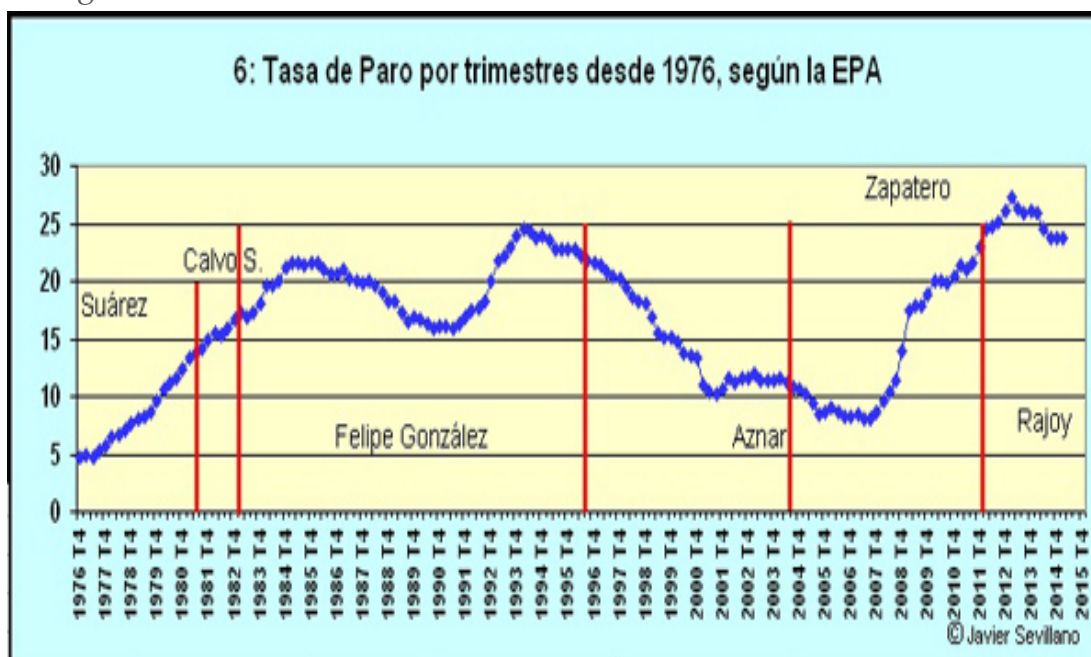
Hemos aludido, de pasada, a la necesidad de mejorar los ingresos fiscales del estado y ello implica la reforma del modelo de fiscalidad, que sería el quinto eje. En dicha reforma se dan dos elementos que necesariamente deberían ser tenidos en cuenta, según un consenso bastante generalizado: la lucha decidida contra el fraude fiscal y la imposición de una fiscalidad más alta a la riqueza (Piketty, 2013), algo que sería mucho más efectivo si se realizara en el conjunto de la UE. De cualquier manera, la primera de ambas medidas permitiría captar una ingente cantidad de

recursos, según los expertos, que ahora no se perciben, porque no hay una política decidida al respecto.

Reformar las políticas pasivas y activas

Características del desempleo

Para plantear una política coherente respecto al desempleo es conveniente tener en cuenta no sólo la tasa de desempleo y su duración, sino también las características de orden estructural del desempleo. El gráfico que presentamos nos permite algunas reflexiones al respecto. La baja tasa de desempleo artificialmente mantenida durante el franquismo se rompe en los últimos años 70 y primeros 80 del siglo pasado, como consecuencia de una fortísima eliminación de empresas, de todo tamaño, debida a la imposibilidad de competir en un mercado no protegido que desde entonces se configura.



Desde ese momento y hasta el 4º trimestre de 2014 la tasa de paro mantiene características muy marcadas: la media histórica se sitúa en un 15% y la mínima no baja del 10% con la excepción de tres años, 2005-2007; con todo, lo más relevante es que las puntas más altas se registran en los momentos de las crisis económicas, europeas o globales, por ejemplo de 1982 a 1986, de 1992 s 1995 y de 2008 a 2013.

Todos estos datos nos llevan a algunas consideraciones sobre las características estructurales del desempleo y, en el fondo, de la economía en general. La primera de ellas se refiere a la relación de la economía española con la europea y

mundial, y la hipótesis es que la evolución del desempleo pone de manifiesto la posición periférica que la economía española sigue teniendo, de manera que crece cuando lo hace el resto y cae cuando hay crisis externas, lo que tiene una inmediata repercusión en forma de desempleo. La segunda se refiere a la estructura económica interna: una economía tan periférica compite a base de una alta flexibilidad y bajos costes del trabajo –que principalmente se traducen en una tasa de temporalidad, que ha rondado siempre un tercio de la población ocupada- y por tanto en sectores intensivos en mano de obra. La primera característica explica las puntas tan altas de desempleo y la media del mismo en el periodo considerado; la segunda nos viene a decir que la existencia de una tasa tan elevada de temporalidad, con contratos muy cortos y por tanto alta rotación, convierte el mínimo del 10% al que antes aludíamos en la tasa de paro estructural. Todo ello significa que, si no hay un cambio profundo del modelo productivo, la economía española tendrá habitualmente una tasa de empleo alta, que se convertirá en muy alta ante cualquier crisis de consumo interna o externa. Lo hemos llamado cronificación del desempleo.

Por ello las prestaciones por desempleo no pueden recibir en España el mismo tratamiento que en los países centrales de la UE, puesto que hay colectivos –principalmente trabajadores mayores y trabajadores jóvenes- que van a estar sometidos a una presión muy fuerte de la precariedad y del desempleo en el mercado de trabajo, lo que no cambia aunque se conviertan los contratos temporales en fijos en términos jurídicos, excepto que haya una garantía de defensa de los mismos que es una indemnización elevada en el caso de despido¹. Casi la mitad de los entrevistados en el Delphi (45%) señalan que habría que incrementar las prestaciones o alargar su duración, puesto que la situación actual no facilita encontrar empleo. Nuestro argumento, basado en lo anteriormente señalado, es que esta dificultad de encontrar empleo es permanente para una parte notable de los que quieren trabajar.

¿Condicionar las prestaciones por desempleo?

El 61% de quienes contestan el Delphi, señalan que “prestaciones y subvenciones se deberían condicionar a propuestas formativas o de aceptación de un empleo similar al perdido”; lo mismo indican algunos de los entrevistados, que afirman que “lo conveniente sería trabajar con el parado desde el primer día” o que “la prestación por desempleo no es un derecho individual”. Nuestro punto de vista es que también estas respuestas deben ser interpretadas en el contexto de lo que significa el

¹ Algo que no contemplan los defensores del contrato único.

desempleo en España, y que acabamos de señalar, así como en la respuesta al mismo Delphi anteriormente comentada. Es decir, si se implementa una política de alargamiento e incremento de prestaciones y subvenciones al desempleo, parecería lógica una contrapartida como la propuesta por varios motivos: para mantener al día determinadas competencias y las posibilidades de inclusión cuando el desempleo es de larga duración, la formación puede ser un instrumento adecuado; por facilitar la inclusión y por motivos de solidaridad con otros empleados, parecería adecuado y justo aceptar un empleo de características similares al perdido aunque no se haya agotado el periodo de prestación, sobre todo si se mantiene la posibilidad de acceder al periodo restante, si fuera el caso, más adelante. Todo ello respetando un periodo inicial en el que el desempleado pueda dedicarse exclusivamente a buscar empleo, utilizando voluntariamente todos los instrumentos de políticas activas que considere adecuados.

En todo caso, los subsidios por desempleo deberían adquirir en España, después de acabado el periodo de prestación contributiva, el status legal de “subsidio social por desempleo” y ser de carácter indefinido mientras no aparezca una oferta de trabajo adecuada. Mientras no exista una estructura productiva más sólida, estable y diversificada, que permita empleo estable y razonablemente pagado para una mayoría, ése es uno de los precios que la sociedad debe pagar para mantener la cohesión social. Y si no se quiere que sea así, lo que probablemente sería un buen objetivo, el estado debe jugar un papel mucho más activo en constituir en pocos años esa nueva estructura productiva.

Nuevas políticas activas

1) Políticas activas más cercanas a la realidad

Resulta poco comprensible, y difícilmente explicable, que el Gobierno en los últimos años haya reducido a la mitad la financiación de las políticas activas. No vale el argumento, en parte cierto como hemos señalado, de que las políticas no crean el empleo si no lo hace el mercado, porque en referencia a ciertas políticas es falso. Las políticas de creación directa de empleo, por parte de la administración, como veremos posteriormente, pueden mantener empleos que quizá no son competitivos en el mercado de trabajo o constituyen un “mercado limitado tutelado” (tal como señala alguna entrevista). Las políticas de fomento a la contratación podrían funcionar, como hemos dicho en el capítulo correspondiente, con dos condiciones: que se centraran sobre colectivos menos empleables y que tuvieran un seguimiento

en la empresa a través de tutores que persiguieran el objetivo de conseguir su integración en la misma, potenciando la formación en sentido amplio. Pero hoy no se tiene en cuenta ninguna de las dos condiciones. De hecho, estas políticas de fomento a la contratación son vistas muy críticamente sea en el Delphi que en las entrevistas, pero una proporción notable de encuestados y entrevistados opina que las subvenciones a la contratación “deberían ir acompañadas por un proceso obligatorio de formación en la empresa”, lo que en el fondo viene a significar lo que acabamos de señalar, que tienen sentido si consiguen que los trabajadores se acaben integrando a la empresa o accedan a otro empleo.

Por lo que respecta a la formación continuada, pensamos que su eficacia, sea en tiempos de expansión (mejorar empleo) o en tiempos de crisis (mantener empleo), depende en gran manera del grado en que las empresas vinculen esa formación a la innovación y sepan implicar a los trabajadores a través de la mejora de sus competencias. Que en tiempos de crisis los recursos dedicados a esta formación se recorten y el número de trabajadores que participan disminuya, son malas noticias. Por supuesto, probablemente se requiere repensar esa formación para que sus contenidos tengan que ver con el posible futuro de la empresa, más que sólo con conseguir un dinero administrando los cursos.

Más problemático podría parecer el papel de la formación ocupacional durante la recesión, por dos motivos: uno porque no se estaría creando empleo o, dos, porque el empleo creado es de baja calidad y no necesita mucha formación. Cabría objetar que aún en la recesión muchas empresas buscan mantenerse o crecer ofreciendo más calidad en sus productos o bien otra forma de trabajar y para ello pueden necesitar gente con otras competencias; ejemplos podrían ser, camareros o vendedores con idiomas en un país de negocio turístico de importancia, albañiles con competencias más completas de lo que requiere la construcción estándar para llevar a cabo tareas de rehabilitación de la vivienda. Pero también se podría decir que la formación ocupacional en tiempos de recesión contribuye a mantener ciertas competencias que se pierden si el desempleo se alarga mucho sin algún tipo de implicación; ello debería llevar a una concepción de la formación que tuviese muchos elementos prácticos. Y, finalmente, si se da una cierta recuperación del empleo, la formación ocupacional debería caminar paralelamente a algún tipo de impulso público de sectores industriales o nichos de servicios de mayor calidad que, al tiempo que inversiones, requieran mano de obra con algunas nuevas competencias a agregar a la formación que los parados puedan tener. Vuelve, una vez más, a aparecer la

importancia que tiene la actuación del estado para salir de la recesión en manera distinta de lo que determinaría sólo el mercado.

2) *Formación con contratación*

Aunque con un crecimiento lento de los recursos que se le han dedicado, se han multiplicado las formas de inserción laboral bonificada con compromiso de formación. Contratos en prácticas y contratos de aprendizaje entre otros entran en esta categoría que se refiere, en manera particular, a los parados jóvenes, en especial a aquellos que pueden tener deficiencias formativas. Los Talleres de Empleo que se configuran a nivel local y, especialmente, las Escuelas Taller son dos iniciativas en este terreno con larga tradición en España. Sin embargo, implican a muy pocas personas en sus acciones formativas y de empleo cuando, en general, han mostrado buenos resultados en la obtención de capacidades profesionalizadoras y de inserción laboral. El caso de las Escuelas Taller podría configurarse, además, como un elemento de integración de los subsistemas formativos y como un aspecto de interés en la formación dual que se quiere desarrollar en España; en tanto que la formación ofrecida podría asociarse a ciclos formativos reglados propios de la actividad laboral llevada a cabo. Nos hemos referido a este problema en el capítulo de formación.

Sólo cabría señalar que una gran mayoría de los que responden al Delphi se declaran partidarios de esta opción de contrato con formación, sea porque para ciertos colectivos que están estancados en el paro de larga duración no hay otra salida sea porque así se puede garantizar que los trabajadores contratados adquieran nuevas competencias sobre el terreno. También este tema es subrayado en varias entrevistas y de éstas, así como de nuestra experiencia y de la literatura sobre el tema, podemos extraer las condiciones en las que se debiera dar tal contratación con formación. En primer lugar, esta modalidad debería efectivamente garantizar la formación, estar ésta bien planificada, en parte en la empresa en parte en instituciones formativas, extremos que los servicios de empleo deberían controlar, para lo que se requieren más recursos humanos de los que ahora hay. Luego, la administración también debería estar atenta a que el pago de las horas trabajadas fuese conforme a derecho o convenio, algo que es más fácil cuando la modalidad es bonificación de la contratación que cuando es reducción de cuotas a la Seguridad Social. La formación con contratación –si se hace seriamente– parece una buena herramienta para que el trabajador saque de la contratación recursos útiles cuando dejen de contratarlo.

Más problemática es esta modalidad cuando se trata de parados de larga duración y de edades más avanzadas, en particular porque, aún adquiriendo formación, la contratación por un periodo breve puede tener especiales dificultades de inserción laboral. Con todo, diversos entrevistados señalan que también para estas personas puede resultar de interés combinar, en programas concretos, la formación con el ejercicio de un empleo, siempre que la formación insista en aspectos muy prácticos, puesto que quizá para estos el posible futuro laboral pasa por cambiar radicalmente de sector de actividad. La bolsa tan importante de parados mayores de 45 años que España sigue teniendo a finales de 2014 inclina a pensar que combinar fomento de la contratación con formación específica y seguimiento del contratado en la empresa por parte de los servicios de empleo locales podría ser una vía a explorar para acelerar la vuelta de muchos de ellos al mercado de trabajo en una situación legal.

3) Papel de los ayuntamientos en las políticas activas

Los ayuntamientos se encuentran en la actualidad en una situación clave respecto al desempleo, pero sin instrumentos suficientes en las políticas activas, lo que les provoca tensión y discontinuidades en su actuación. Por un lado, son la administración pública cercana a los actores que protagonizan la oferta y la demanda del mercado de trabajo; es decir, tienen en su territorio a los trabajadores que se han quedado sin empleo así como a las empresas que pueden estar interesadas en contratar, formar, colaborar para nuevos empleos, etc. (no nos referimos a las grandes empresas, las cuales mantienen unas estrategias de personal por encima del territorio concreto, sino a las empresas medianas y pequeñas). Por otro lado, los recursos de las políticas activas no están en su mano de ninguna manera (en lo que se refiere a políticas activas de oferta) o bien lo están en calidad de simples ejecutores de programas y actuaciones programados por otras instancias públicas, como son las Comunidades Autónomas (políticas activas relativas a la oferta). Aún más, pueden tener que competir, en algunas Comunidades Autónomas, con una red de oficinas de la administración superior, que no se limitan a registrar y gestionar el desempleo (gestiones de las políticas pasivas), sino que asumen también políticas activas, como formación o planes de empleo, creando duplicidades de difícil comprensión; y pueden también sufrir la competencia de agencias privadas por la obtención de recursos públicos para realizar actuaciones de políticas activas. Los expertos que responden al cuestionario Delphi se muestran ampliamente partidarios tanto de incrementar los recursos para políticas activas que reciben las Comunidades

Autónomas como de que ese aumento también llegue a los Ayuntamientos con el fin de potenciar la eficacia de dichas políticas.

Si profundizamos en el significado de esta cuestión a través de las entrevistas, así como a través de la lógica de la eficiencia de los servicios públicos, pensamos que se podrían formular algunas consideraciones, como las siguientes. Los ayuntamientos deberían ser la red básica que estructurara los servicios de empleo a nivel territorial local. La razón de esto radica en que es a ese nivel donde se materializa la relación entre demanda y oferta (empresas y trabajadores) del mercado de trabajo, como hemos dicho anteriormente y donde se puede establecer la mejor conexión con los servicios públicos de empleo. También es el territorio en el que pueden ser experimentadas nuevas formas de búsqueda de empleo, como la colaboración grupal de los parados bajo la guía de un tutor. Evidentemente, los servicios locales de empleo pueden darse en ayuntamientos medianos y grandes que tendrán la suficiente “masa crítica” de empresas y trabajadores para desarrollar políticas activas a nivel local. Cuando los ayuntamientos son pequeños, es más coherente realizar una agrupación intermunicipal –o comarcal, en algunas Comunidades Autónomas- para llevar a cabo estos servicios. Dicha agrupación debe ser propiciada e impulsada por niveles superiores de la administración autonómica, cuando la iniciativa no viene desde abajo. Pero no parece coherente que esa misma administración autonómica desarrolle su propia red de servicios locales de empleo en competencia con los que existen ya y funcionan, sino sólo en caso de que no sea así.

Una segunda consideración es que obligar a los servicios locales, o intermunicipales a competir con agencias privadas por el desarrollo de actuaciones de políticas activas, pagadas con el dinero de los contribuyentes, no tiene coherencia alguna basada en la búsqueda del bien común. Hay dos simples razones que deberían poner de manifiesto la falta de coherencia de los políticos que están proponiendo, o desarrollando, esas maneras de gestión. La primera es que las políticas activas son políticas y, por tanto, su principal responsable ante los ciudadanos es la administración y los recursos públicos deben ponerse en la administración más cercana a los problemas. La segunda razón radica en que los servicios locales no sólo conocen el terreno mejor que cualquier agencia privada, que quizá ni siquiera tiene una oficina en esa localidad, sino que pueden estar relacionados con los actores sociales hasta un punto que las agencias privadas, normalmente, nunca lo estarán. Evidentemente, las agencias privadas pueden tener recursos que tienen que ver con la relación de empresas supraterritoriales lo que les

podría dar opciones para colocar a personas de difícil empleabilidad y éstas, en lógica de servicio público, son las que podrían ser confiadas a esas agencias privadas.

Evidentemente, esto no quiere decir que la administración superior no controle y evalúe lo que hace, al respecto de las políticas activas, la administración local, en periodos razonablemente establecidos y con criterios políticos y administrativos que no discriminen ni inunden de papeleo, sino que atiendan principalmente a los resultados. Lo cual nos lleva a una cuestión fundamental que es la evaluación de la eficacia de las políticas activas, en función del contexto, los recursos utilizados, la amplitud del periodo evaluado y la dificultad de la inserción (nivel de cualificación de los parados, duración del desempleo, etc.)

Aunque no sea ese el tema directamente en cuestión en este momento, una vez más, como cada una de las que nos enfrentamos a políticas locales diversas como empleo, servicios sociales, cultura, seguridad, educación y un largo etc. acabamos en el mismo punto: a los ayuntamientos se les exigen demasiadas responsabilidades, sin dotarlas adecuadamente de recursos. Es un déficit que se arrastra desde el inicio del período democrático y no ha habido gobierno que haya querido resolver esta cuestión.

A modo de síntesis

En las crisis las políticas pasivas y las activas deben tener más recursos, dado que son instrumentos fundamentales para luchar contra el paro. Por otro lado, acercar las políticas activas al territorio –descentralizar, para entendernos- es más eficaz, y también más democrático. También es necesario avanzar hacia unas actuaciones que vinculen más las políticas pasivas y las activas, pero respetando el derecho de los parados a buscar nuevo empleo por su cuenta, durante un periodo, utilizando los instrumentos que la colectividad debe poner al servicio de todos.